

Développement

Rapports

François Bourguignon

Christian Chavagneux et Laurence Tubiana

Pierre Salama

Jacques Valier

Commentaires

Daniel Cohen

Alain Lipietz

*Réalisé en PAO au Conseil d'Analyse Économique
par Christine Carl*

© La Documentation française. Paris, 2000- ISBN : 2-11-004597-3

« En application de la loi du 11 mars 1957 (article 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1er juillet 1992, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans l'autorisation expresse de l'éditeur.

Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »

La création du Conseil d'Analyse Économique « répond à la nécessité pour un gouvernement trop souvent confronté à l'urgence, de pouvoir se référer à une structure de réflexion qui lui permette d'éclairer ses choix dans le domaine économique. J'ai souhaité aussi créer un lien entre deux mondes qui trop souvent s'ignorent, celui de la décision économique publique et celui de la réflexion économique, universitaire ou non.

J'ai pris soin de composer ce Conseil de façon à tenir compte de toutes les sensibilités. Le Conseil d'Analyse Économique est pluraliste. C'est là un de ses atouts principaux, auquel je suis très attaché. Il doit être un lieu de confrontations sans a priori et les personnes qui le composent doivent pouvoir s'exprimer en toute indépendance. Cette indépendance — je le sais — vous y tenez, mais surtout je la souhaite moi-même.

Ces délibérations n'aboutiront pas toujours à des conclusions partagées par tous les membres ; l'essentiel à mes yeux est que tous les avis puissent s'exprimer, sans qu'il y ait nécessairement consensus.

...

La mission de ce Conseil est essentielle : il s'agit, par vos débats, d'analyser les problèmes économiques du pays et d'exposer les différentes options envisageables. »

*Lionel Jospin, Premier Ministre
Discours d'ouverture de la séance d'installation du
Conseil d'Analyse Économique, le 24 juillet 1997.
Salle du Conseil, Hôtel de Matignon.*

Sommaire

Introduction	7
<i>Pierre-Alain Muet</i>	
Redistribution et développement	11
<i>François Bourguignon</i>	
Quel avenir pour les institutions de Bretton Woods ? Les transformations de la conditionnalité	43
<i>Christian Chavagneux et Laurence Tubiana</i>	
Du productif au financier et du financier au productif en Asie et en Amérique latine	75
<i>Pierre Salama</i>	
Pauvretés, inégalités et politiques sociales dans les Tiers-mondes depuis la fin des années quatre-vingt	127
<i>Jacques Valier</i>	
 <i>Commentaires</i>	
<i>Daniel Cohen</i>	157
<i>Alain Lipietz</i>	161
Résumé	167
Summary	173

Introduction

L'analyse économique traditionnelle a longtemps considéré qu'une politique de développement devait se concentrer sur la croissance économique pour entraîner une élévation générale du niveau de vie susceptible de réduire la pauvreté. L'analyse récente tend au contraire à mettre en avant le rôle que peut jouer une politique de redistribution et de réduction des inégalités dans la croissance économique. Ces réflexions sont au cœur des rapports de Jacques Valier et François Bourguignon.

Jacques Valier analyse plus précisément la situation en Amérique latine et en Asie. Il 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.

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 ». Il estime qu'il faudrait conduire des politiques de lutte contre la pauvreté donnant priorité à la protection sociale et au développement des droits sociaux ainsi que des politiques redistributives de grande ampleur, qui auraient en outre des retombées positives sur la productivité du travail et l'essor du marché intérieur.

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. À une crise asiatique obéissant à une logique microéconomique d'endettement liée à l'insuffisante rentabilité du capital, l'auteur oppose les causes plus macroéconomiques de la crise qui a affecté les pays d'Amérique latine, où la libéralisation financière et les mouvements de capitaux ont joué un rôle majeur.

Dans son rapport « Redistribution et développement », François Bourguignon note tout d'abord le changement majeur intervenu dans l'économie du développement en ce qui concerne la relation entre redistribution et croissance. Contrairement à l'idée antérieure selon laquelle une politique trop redistributive pouvait nuire à l'épargne et à la croissance, la théorie récente fait valoir que la croissance peut être favorisée par une politique de redistribution et de réduction des inégalités. La pauvreté nuit en effet à la croissance à long terme quand elle empêche par exemple les parents d'envoyer les enfants à l'école ou quand elle retentit sur leur santé.

Comment réaliser cette redistribution ? Dans les PVD, 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 transfert en nature – la fourniture de repas scolaires par exemple – et éventuellement en recourant davantage à la fiscalité directe dont le coût est moins élevé qu'on l'a longtemps cru.

Le rapport de Christian Chavagneux et Laurence Tubiana analyse l'évolution des conditionnalités associées aux politiques d'ajustement mises en place par le FMI et la Banque mondiale. Aux conditionnalités macroéconomiques de type classique (balance des paiements, déficit budgétaire, taux de change), se sont ajoutées progressivement au cours des quinze dernières années des normes en matière de politique publique intérieure (baisse des barrières protectionnistes, privatisations). Un pas supplémentaire a été franchi ces dernières années, avec l'apparition de conditionnalités portant notamment sur la démocratisation des institutions. Les auteurs proposent notamment 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.

Plus de cinquante ans après la conférence de Bretton Woods qui a été à l'origine du FMI et de la Banque mondiale, une nouvelle architecture institutionnelle se met en place de façon moins organisée et moins solennelle

mais aussi importante. Elle pose notamment le problème du droit d'ingérence mais aussi celui des méthodologies adaptées à un rôle des institutions multilatérales qui dépasse largement le cadre économique et financier pour lequel elles ont été conçues.

Ces rapports sont commentés par Alain Lipietz et Daniel Cohen. Ils ont été discutés lors de la séance de juin 1999 du Conseil d'Analyse Économique, puis en présence du Premier ministre le 27 avril 2000.

Pierre-Alain Muet
Conseiller auprès du Premier Ministre
Professeur à l'École Polytechnique

Redistribution et développement^(*)

François Bourguignon

Delta, Paris

Introduction

L'étendue et les caractéristiques des systèmes de redistribution des pays développés diffèrent considérablement de celles des pays en développement. En effet, dans les pays développés, les assurances sociales, les impôts et les transferts monétaires modulés en fonction des ressources contribuent fondamentalement à uniformiser la distribution des revenus générés par les mécanismes du marché. Ces trois catégories de ressources, auxquelles s'ajoutent d'autres impôts destinés à financer le reste des dépenses publiques, représentent entre 30 et 50 % du PIB. Le volume des ressources susceptibles d'être redistribuées est généralement beaucoup plus modeste dans les pays en développement puisqu'il est d'ordinaire bien inférieur à 30 %. En outre, les instruments utilisés sont très différents. Les recettes fiscales proviennent en majorité d'impôts et de droits indirects qui ne se prêtent guère à une redistribution des revenus⁽¹⁾. Les transferts monétaires sont rares et le montant des prestations en nature représente un faible pourcentage du PIB. On estime souvent que les dépenses publiques d'éducation, de santé et celles consacrées à d'autres infrastructures sociales constituent pour l'action gouvernementale le seul instrument de progressivité important.

(*) Une version anglaise de ce texte, rédigé au cours de ma visite à la Banque mondiale en 1998, a été présentée comme allocution invitée au 54^e congrès de l'International Institute of Public Finance, Cordoba, Argentine, 27 août 1998.

(1) Il est à noter toutefois que ces instruments sont peut-être assez puissants pour redistribuer les revenus entre les secteurs ou entre d'importants groupes de population comme, par exemple, entre les citadins et les ruraux ou entre les travailleurs qualifiés et non qualifiés. C'est un aspect de la question que nous n'étudierons pas ici.

Selon certains économistes, cette structure simple du système redistributif des pays en développement serait relativement appropriée si elle était gérée efficacement et équitablement. Harberger a exprimé clairement ce point de vue dans l'un de ses récents travaux⁽²⁾. En effet, l'idée directrice de son étude est que, comparés à l'effet potentiel des dépenses publiques dans certains secteurs comme l'éducation et la santé, les impôts ou les subventions ciblées ne permettent pas d'obtenir une forte progressivité dans les pays en développement. Il serait donc plus important du point de vue de la redistribution des ressources de veiller à ce que la population bénéficie équitablement de l'accès à l'enseignement public, aux soins médicaux des établissements publics et à d'autres infrastructures sociales, que de trouver des moyens d'accroître la progressivité de l'impôt et des autres dépenses publiques. Dans la mesure où elle évite de fausser le système des prix, cette politique est même susceptible d'être plus efficace qu'une politique plus progressive. En fait, cette position n'est peut-être pas très éloignée de celle adoptée par le FMI qui recommande aujourd'hui aux pays en développement de restructurer leurs systèmes fiscaux en privilégiant les taxes sur la consommation ayant une large assiette comme, par exemple, la TVA et de s'efforcer de parvenir à une certaine progressivité uniquement au moyen du poste « dépenses » du budget public⁽³⁾. Le fait que, parmi les travaux récemment réalisés sur le développement, les études sur la redistribution des ressources opérée grâce aux dépenses d'éducation ou de santé soient relativement plus nombreuses que celles consacrées à l'incidence des systèmes fiscaux des pays en développement sur la distribution des revenus laisse à penser que cette position est en train de devenir le point de vue dominant⁽⁴⁾.

Pour savoir si ceci constitue une conception appropriée de la redistribution, il convient de répondre à deux séries de questions. Quel type de politique peut-on mettre en œuvre ? Quel type de politique est-il souhaitable d'appliquer ? Même si l'imposition des revenus et les critères de ressources sont susceptibles d'être des outils d'un usage limité dans les pays en développement, on peut obtenir un *certain degré* de progressivité grâce aux instruments fiscaux disponibles et aux programmes de dépenses ciblés. Le premier problème consiste à déterminer jusqu'à quel point on peut y parvenir, combien cela coûtera et s'il peut s'avérer utile de créer des ressources qui permettront ultérieurement l'utilisation d'instruments autorisant une redistribution plus progressive. En supposant que des instruments

(2) Voir Harberger (1998) et la discussion de Morisson et Summers dans Tanzi et Chu (1998).

(3) Voir, par exemple, IMF (1998). Burgess et Stern (1993) insistent en outre sur le fait que les pays en développement ne pourraient parvenir qu'à une progressivité limitée de l'impôt.

(4) On peut remarquer, par exemple, le nombre limité de références indiquées dans Sahn et Younger (1998).

de redistribution progressive soient disponibles et que simultanément les dépenses publiques sociales soient réparties de façon plus ou moins uniforme, le second problème consiste à définir la manière de les utiliser. On pensait auparavant que redistribuer les revenus serait préjudiciable à la croissance et au développement du fait de la baisse de l'épargne et de l'investissement qui en résulterait. Ce point de vue signifie que, en matière de redistribution, on serait confronté au choix classique entre plus de bien-être social aujourd'hui ou plus tard. Cependant, d'après les récents travaux théoriques, il y aurait davantage complémentarité que substituabilité entre l'équité et la croissance (ou le développement économique). Mais cela est-il vrai, et dans quelle mesure, pour tous les instruments de redistribution ou uniquement pour certains d'entre eux et dans des circonstances particulières ?

Telles sont les questions que je souhaite étudier ici en rappelant brièvement ce que, selon moi, nous connaissons et nous ignorons en matière de redistribution et de développement. Dans une première partie, j'examine la question sous l'angle des faits afin de mieux comprendre quelles sont les possibilités de redistribution dans les pays en développement. Les données étant rares et la méthodologie utilisée dans les études d'incidence distributive n'étant pas nécessairement convaincante, cet exercice n'est pas aussi simple qu'il y paraît de prime abord. Dans la seconde partie, j'étudie la question sous l'angle théorique et présente les travaux récents concernant l'équité et le développement, puis je tente d'en tirer les enseignements et des voies possibles de réforme des systèmes de redistribution actuels.

Ce bref rappel des travaux existants invite à penser qu'il existe une marge de manœuvre nettement supérieure à celle qu'implique l'approche préconisant d'utiliser dans les pays en développement des instruments fiscaux presque neutres et des prestations uniformes affectés aux dépenses sociales pour redistribuer les ressources. Il est vrai que le monde réel ressemble beaucoup à cette description. Cependant, l'étude de faisabilité rudimentaire réalisée ici à partir des éléments d'information internationaux fait apparaître que, dans de nombreux pays, on pourrait utiliser les instruments fiscaux et les programmes de transferts en nature pour accroître considérablement et immédiatement le revenu des plus pauvres à un coût raisonnable. Qu'il soit souhaitable de le faire ou qu'il vaille mieux en priorité redistribuer (dans le futur) en investissant des fonds publics dans le domaine de l'éducation et dans d'autres domaines sociaux dépend de la fonction de bien-être social choisie par les décideurs politiques et des conditions initiales de l'économie considérée. En règle générale, la redistribution dans les pays en développement devrait associer ces deux objectifs et devrait donc être axée tant sur les revenus actuels que sur les actifs futurs – le capital humain, par exemple – mais les groupes de population ciblés pourraient ne pas être les mêmes dans les deux cas.

Redistribution et développement : cerner les faits

Comparaison avec les pays industrialisés

Avant d'examiner les faits concernant la redistribution dans les pays en développement, il est utile d'étudier un instant le cas des pays développés et leur système de redistribution apparemment hypertrophié. Nous devons être conscients de ce que seule une faible fraction du total des prélèvements obligatoires correspond dans les pays développés à une redistribution permanente des revenus d'un individu à un autre. En Europe continentale, par exemple, ces prélèvements obligatoires, qui comprennent les impôts et les cotisations de sécurité sociale, représentent environ 45 % du PIB. Toutefois, il convient de distinguer nettement les prélèvements n'ouvrant droit à aucun paiement différé de ceux qui correspondent à de purs dispositifs d'assurance ou d'épargne – à savoir, essentiellement le système de retraite, l'assurance maladie et l'assurance chômage. Bien que l'assurance sociale soit à certains égards un système redistributif comparé à d'autres dispositifs d'assurance offerts, soit par le marché, soit de façon informelle par des personnes apparentées à l'assuré dans les pays en développement, sa fonction est de supprimer le risque au niveau de l'individu et non de redistribuer en permanence les richesses d'un individu à un autre. Dans un régime de retraite par répartition, la cotisation que je paye aujourd'hui sera peut-être versée à un retraité et l'on pourrait penser qu'il s'agit là d'une opération de redistribution. Cependant, comme je ne m'acquitterais pas aujourd'hui de ma cotisation si je n'avais la certitude que je percevrais moi-même une retraite demain – dont le montant dépendra du total des cotisations que j'aurai acquittées, arrêté à la date de mon départ en retraite – cette redistribution est opérée en fait entre moi-même aujourd'hui et moi-même dans 20 ou 30 ans⁽⁵⁾.

Dans les pays développés, lorsque l'on déduit le montant de l'assurance sociale du total des prélèvements obligatoires, il ne reste plus que les impôts servant à financer les services collectifs comme, entre autres, la défense et la justice, les services privés comme l'enseignement et, enfin, les prestations non contributives destinées généralement à la fraction la plus pauvre de la population. Il est généralement admis que le mécanisme de redistribution comprend d'un côté tous les prélèvements fiscaux et, de l'autre côté, les prestations non contributives ainsi que, moins souvent, la fourniture publique de services privés comme, entre autres, l'enseignement.

La partie supérieure du tableau 1 donne un aperçu de l'importance du potentiel de redistribution dans certains pays développés. Le total des prélèvements fiscaux est de 20 à 25 % du PIB alors que les prestations non

(5) Il va de soi que cet argument est formulé sous l'hypothèse d'un régime de retraite actuariellement neutre.

contributives représentent 4 à 6 % du PIB. Les dépenses publiques d'éducation s'élèvent en moyenne à 5 % du PIB. Il est difficile d'interpréter les chiffres des dépenses publiques de santé car, exception faite du Royaume-Uni, elles relèvent plus d'une logique d'assurance sociale que d'une logique de redistribution.

1. Importance comparée des prélèvements fiscaux et de la redistribution dans certains pays développés et en développement au milieu des années quatre-vingt-dix

En % du PIB

	Prélèvements obligatoires	Prélèvements fiscaux	Prestations non contributives	Dépenses publiques d'enseignement	Dépenses publiques de santé
	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]
France (1994)	44,7	22	3,7	5,8	7,6
Allemagne (1994)	43,3	22,9	4,4	4,8	8,8
Royaume-Uni (1994)	34,8	28,5	6,5	5,2	5,8
États-Unis (1994)	30,4	21,8	3,9	5,4	6,3
Japon (1994)	18,6	18,6	1,1	4,7	—
Philippines (1992)	15,3	15,3	—	2,5	1,3
Thaïlande (1992)	16,6	16,4	—	3,9	1,4
Pérou (1992)	11,8	10,3	—	3,4	2,6
Mexique (1989)	15,2	13,2	—	5,4	2,8
Kenya (1993)	20,7	20,7	—	6	1,9
Côte d'Ivoire (1990)	19,9	18,4	—	—	1,6

Source : Colonnes [1] – [4]. Pour les pays développés : *OECD National Accounts*, données compilées dans Bourguignon (1998) ; pour les pays en développement, *Government Finance Statistics Yearbook*, IMF (1994) ces chiffres concernent uniquement l'administration centrale. Les chiffres de la colonne [5] sont extraits de *World Development Indicators* (1998).

Il va de soi que la progressivité des composantes du système de redistribution diffère. On peut affirmer sans trop simplifier que l'impôt sur le revenu est le principal instrument fiscal de redistribution et que les prestations non contributives sont le principal instrument de redistribution côté dépenses. Ces deux outils peuvent avoir conjointement un impact très important. Par exemple, dans la majorité des pays d'Europe (du Nord), ils permettent de transférer environ 5 à 7 % du revenu total des ménages, de la moitié supérieure à la moitié inférieure de la distribution – ce que l'on appelle l'indice Robin Wood. Ces chiffres peuvent paraître faibles, mais lorsque l'effet est exprimé en fonction du revenu initial des quintiles extrêmes de la population, on se rend compte qu'il est considérable. En France,

par exemple, les 20 % les plus pauvres de la distribution voient leur revenu s'accroître d'approximativement 75 % tandis que le quintile supérieur voit son revenu diminuer d'environ 12 %. Comme le tableau 2 le montre, cette situation résulte de ce que le régime d'imposition et le système des prestations sont progressifs pour la partie supérieure de la distribution, mais surtout de ce que le système de prestations cible essentiellement la partie inférieure. Il est toutefois intéressant de noter que la partie inférieure de la distribution bénéficie d'une exemption de l'impôt sur le revenu équivalente à un taux net de redistribution proche de 10 % pour les deux premiers quintiles. Ce chiffre est plus élevé dans d'autres pays où l'impôt progressif sur le revenu est relativement plus important que les taxes indirectes, dont l'effet est à peu près neutre.

2. Incidence du système de redistribution (prélèvements fiscaux et prestations non contributives) : France, 1994

En %

	Quintile					Total
	1	2	3	4	5	
Parts du revenu total						
• avant redistribution	5,7	11,6	16,7	22,4	43,5	100
• après redistribution	9,9	13,2	17,1	21,8	38	100
Taux net de redistribution	73,7	13,8	2,4	-2,7	-12,6	0
dont résultant :						
• des impôts sur le revenu et des impôts indirects	9,0	8,3	5,2	2,5	-6,5	0
• des prestations non contributives	64,7	5,4	-2,8	-5,2	-6,2	0

Source : Bourguignon (1998).

Redistribution dans les pays en développement : faits généraux et exemples concrets

Le type de calculs dont nous avons donné les résultats pour les pays développés est plus difficile à effectuer dans le cas des pays en développement. Lorsque cela a été fait, les résultats font apparaître une situation générale très différente de celle que nous venons d'analyser. Les principales différences et leurs causes sont les suivantes :

- l'impôt sur le revenu, qui est le principal outil fiscal progressif dont se servent les pays développés, est utilisé de façon limitée dans les pays en développement ;

- il est remplacé par d'autres impôts dont l'incidence est beaucoup plus difficile à déterminer et qui, généralement, ne sont pas progressifs ; c'est notamment le cas des impôts indirects et des droits de douane ;

- les prestations non contributives ou les transferts monétaires sont quasiment inexistantes. Ils sont souvent remplacés par des transferts en nature ou par des aides alimentaires, qui peuvent être destinés à toute la population ou à des groupes spécifiques. Cependant, ces programmes ne sont certainement pas aussi répandus ni leur montant aussi important que le sont certains types de transferts monétaires dans les pays développés ;

- c'est pourquoi, il est de plus en plus reconnu que les dépenses publiques d'éducation et de santé, entre autres, sont une composante importante et potentiellement progressive du système de redistribution des pays en développement alors que, en revanche, leur effet redistributif serait jugé limité dans les pays développés.

Ces caractéristiques générales expliquent pourquoi la redistribution dans les pays en développement est fondamentalement différente de celle observée dans les pays développés, et justifient dans une certaine mesure l'approche simple que nous avons rappelée plus haut. Examinons maintenant brièvement davantage ces différents points.

Effet redistributif de l'impôt dans les pays en développement

Les études détaillées sur l'effet redistributif des systèmes fiscaux des pays en développement sont relativement peu nombreuses. Deux raisons expliquent que l'on ait moins d'informations que pour les pays développés. Premièrement, un pourcentage beaucoup plus important des recettes fiscales provient des impôts indirects, or, étudier l'incidence de ceux-ci nécessite des outils plus élaborés que dans le cas des impôts directs. Pour évaluer l'incidence des divers types d'impôts indirects (droits d'accises et TVA), des droits de douane ou des impôts à l'exportation, il est nécessaire de disposer d'un modèle d'équilibre général dans lequel la production et la demande soient clairement modélisés, ainsi que d'une base de données microéconomiques détaillant dans une certaine mesure les dépenses de consommation des ménages⁽⁶⁾. Il est certainement plus simple d'appliquer les règles officielles de calcul de l'impôt sur le revenu à un échantillon comparable de ménages.

Cette question étant par essence complexe, les études approfondies de l'effet redistributif sont non seulement rares mais en outre parfois difficiles à interpréter et à comparer. Les exemples du tableau 3 sont donnés pour montrer, d'une part, à quel degré de redistribution certains pays en développement représentatifs peuvent parvenir grâce à leur système fiscal et, d'autre part, combien il est difficile d'obtenir une réponse précise.

(6) Pour une analyse de cette question dans la perspective d'une imposition optimale ou d'une réforme fiscale, voir Ahmad et Stern (1987, 1990).

3. Incidence du régime fiscal dans certains pays en développement

En %

	Quintile					Total
	1	2	3	4	5	
<i>Philippines (1988)</i>						
Revenu avant redistribution (parts du total)	3,5	6,5	12,5	19,0	58,5	100,0
Taux de pression fiscale total	20,2	21,2	22,1	23,4	28,2	25,8
dont : impôts directs	0,0	0,1	0,5	1,2	3,5	2,3
Taux net de redistribution	7,5	6,2	4,9	3,2	-3,2	0,0
dont : résultant des impôts directs	2,4	2,3	1,8	1,2	-1,2	0,0
<i>Mexique (1980)</i>						
Revenu avant redistribution (parts du total)	4,0	6,0	10,0	16,0	64,0	100,0
Taux de pression fiscale total	8,7	11,3	15,3	21,2	32,8	27,0
dont : Impôts directs	3,4	5,1	8,8	14,6	25,2	19,8
Taux net de redistribution	24,9	21,5	15,9	7,8	-8,0	0,0
dont : résultant des impôts directs	20,5	18,4	13,8	6,5	-6,8	0,0
Taux d'imposition inflationniste	0,6	2,4	2,4	2,5	-1,2	0,0

Sources : Devarajan et Hossain (1995), Gil Diaz (1987).

Pour les Philippines, l'effet redistributif global du système fiscal, qui est égal à 25,8 % du revenu des ménages, semble être extrêmement faible. Par rapport à un régime fiscal purement proportionnel – dont la mise en œuvre pourrait en fait présenter plus de difficultés qu'il n'y paraît – ce système instauré à la fin des années quatre-vingt a permis d'accroître de 6 à 7 % le revenu des 40 % de ménages les plus pauvres et d'abaisser de 3 % le revenu des 20 % de ménages les plus riches. Il est à noter cependant que l'impôt sur le revenu a joué un rôle très limité dans l'obtention de ce résultat. Même si sa progressivité est indéniable, son taux moyen est beaucoup trop faible pour avoir un effet redistributif considérable. La progressivité résulte en majeure partie des droits d'accise, des taxes sur la valeur ajoutée et des droits à l'importation dont le taux a tendance à être légèrement inférieur pour les produits de première nécessité lorsque l'on se place dans un contexte d'équilibre général. Il convient en outre de souligner que, dans le tableau 3, les données concernant l'impôt indirect mesurent la pression fiscale sur la base des dépenses. Le système fiscal aurait globalement un effet neutre, et même légèrement régressif, si la pression fiscale indirecte était évaluée sur la base du revenu. Cependant, si l'on considère que l'épargne actuelle représente une consommation différée qui sera soumise ultérieurement à l'impôt indirect, il est justifié d'apprécier l'effet redistributif de l'impôt sur la base des dépenses et non sur celle du revenu – voir Bourguignon et al. (1993).

Pour le Mexique, les estimations peuvent sembler quelque peu péri-mées mais nous les donnons justement parce que, contrairement à l'exemple précédent, elles font apparaître une très forte progressivité du système de redistribution. Cependant, si l'on étudie en détail les calculs qui ont permis d'obtenir les résultats résumés dans le tableau 3, on s'aperçoit qu'ils ont probablement surestimé fortement la progressivité effective du système fiscal mexicain dans les années quatre-vingt. La progressivité de ce système vient essentiellement du poids relativement élevé des impôts directs dans le système fiscal global. Mais ce poids est en fait surestimé car il prend en compte les cotisations de sécurité sociale alors que, comme nous l'avons expliqué précédemment, on peut considérer qu'elles constituent des paiements différés, effectués en contrepartie des primes d'assurance versées par les personnes redevables de ces cotisations. Comme ces cotisants sont généralement des employés du secteur formel de l'économie qui appartiennent à la tranche supérieure de la distribution, il serait logique de faire abstraction de la progressivité due à cette composante du système « fiscal ». L'incidence est calculée à partir d'un second outil de fiscalité directe important : l'impôt sur les bénéfices. Depuis le célèbre article rédigé par Harberger (1962), la question de savoir qui paye en fin de compte l'impôt sur les bénéfices des sociétés reste en suspens. Est-il payé par les propriétaires des sociétés qui encaissent des dividendes ou des plus-values en capital inférieures, comme le suppose implicitement le modèle utilisé pour le Mexique ? L'est-il par les travailleurs qui sont indirectement touchés par la chute consécutive de l'investissement dans le secteur formel de l'économie ? Toutes ces questions offrent matière à discussion et la plupart des hypothèses que l'on peut émettre conduisent finalement à formuler des conclusions précaires. Cela explique probablement pourquoi la plupart des études d'incidence dans les pays développés laissent généralement de côté l'impôt sur les bénéfices ou, ce qui revient au même, partent de l'hypothèse qu'il a un effet plus ou moins neutre sur la distribution du revenu disponible des ménages. Si l'on adopte la même démarche pour le Mexique et si, de surcroît, on ne tient pas compte des cotisations de sécurité sociale, il convient alors de diviser les chiffres du tableau 3 approximativement par trois et l'on s'aperçoit que la progressivité globale du système fiscal a un effet aussi limité qu'aux Philippines.

On pourrait citer d'autres exemples et débattre longuement des hypothèses formulées pour évaluer l'effet redistributif du système fiscal dans les pays en développement. À ce stade de l'analyse, toutefois, on devine aisément quelles seraient les principales conclusions de cette discussion. La fiscalité indirecte ne permet généralement d'obtenir qu'une progressivité limitée, notamment si l'on désire diminuer le nombre de taux distincts d'un système de TVA ou le nombre de droits d'accises. Par exemple, Ahmad et Stern (1987) ont montré par simulation pour l'Inde que le passage d'un système de TVA à taux uniforme à un système dans lequel tous les produits alimentaires seraient exonérés augmenterait le revenu des plus pauvres de moins de 4 %. On peut probablement obtenir une hausse légè-

ment supérieure en taxant davantage certaines importations de luxe mais, l'assiette de la taxe étant en fait très étroite, la limite est très vite atteinte.

Parvenir à un taux net de redistribution égal ou supérieur à 5 % en faveur des plus démunis est certainement un résultat non négligeable. Mais cela signifie aussi qu'il est nécessaire d'accorder plus d'importance à l'impôt sur le revenu des personnes physiques pour que le système fiscal ait un effet redistributif un tant soit peu significatif. Les problèmes que posent la mise en œuvre dans les pays en développement d'un véritable impôt sur le revenu sont bien connus et nous n'en discuterons pas ici. Il faut néanmoins souligner que, quel que soit le degré d'imperfection des systèmes existants, il suffit de peu pour parvenir à une redistribution significative. À titre de comparaison, rappelons qu'une hausse de 10 % du taux de l'impôt sur le revenu auquel est assujéti le quintile supérieur d'une population permettrait d'accroître le revenu des plus pauvres d'environ 6 %. C'est à peu près le résultat que le Mexique obtient actuellement au moyen de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. L'utilisation concomitante de cet outil et d'un système de fiscalité indirecte raisonnablement progressif devrait permettre d'atteindre un taux net de redistribution en faveur des plus pauvres d'environ 10 % comparé à un impôt purement proportionnel. C'est modeste mais néanmoins appréciable.

Transferts en nature et transferts monétaires

De même qu'il est difficile de contrôler l'impôt sur le revenu dans les pays en développement, il est difficile d'élaborer un système de transferts monétaires sous condition de ressources qui contienne la fraude dans des limites raisonnables. Même les transferts universels (par exemple, les allocations familiales) dont le rôle redistributif est si important dans de nombreux pays développés sont difficiles à gérer. Ils peuvent avoir à long terme des effets indésirables sur la décision de donner naissance à un enfant et nécessitent une hausse considérable du taux moyen d'imposition ce qui, nous venons de le voir, n'est pas chose aisée. Bien que l'on s'efforce de mettre en place d'ambitieux programmes de transferts monétaires sous condition de ressources dans plusieurs pays⁽⁷⁾, l'ampleur de ces programmes reste limitée et, dans la plupart des pays en développement, la préférence a été donnée aux transferts en nature. Les programmes de ce type les plus fréquents sont : les repas scolaires, les compléments alimentaires, les coupons ou les aides alimentaires, et les programmes garantissant l'emploi. Malheureusement, il semble que l'on ne se soit pas efforcé de recueillir systématiquement des informations sur ces programmes ni d'étudier leur effet redistributif dans une perspective comparative. D'après les études de cas détaillées existantes, cette tâche exigerait d'y consacrer beaucoup de temps et de ressources en raison de la diversité des projets à examiner.

(7) Voir par exemple le programme « Progresa » au Mexique, dans Egresos, Ministerio de Hacienda, 1999, chapitre 4.

Il ressort des travaux consacrés à cette question que les programmes universels non ciblés, dont les conséquences macroéconomiques sont souvent importantes, diffèrent nettement des programmes beaucoup plus limités mais plus étroitement ciblés. Dans le premier cas, une aide est accordée à tous les pauvres mais il est onéreux de vouloir y parvenir en appliquant un programme universel. Par exemple, dans les années quatre-vingt, l'aide alimentaire coûtait à l'Égypte environ 3 % de son PIB et, selon les estimations, augmentait le niveau de vie du quartile le plus pauvre de 15 % – chiffre ne tenant pas compte du coût fiscal correspondant. De même, selon les estimations, au Sri Lanka la fourniture de riz concourrait avant 1979 à accroître de 25 % le niveau de vie des pauvres mais le principe d'universalité sur lequel reposait cette aide nécessitait un budget total proche de 4 % du PIB⁽⁸⁾. En revanche, les programmes ciblés comme, entre autres, la gratuité des repas scolaires dans certaines zones géographiques, la distribution de coupons alimentaires sous condition de ressources, ou les programmes d'emplois publics auto-ciblés ont la réputation d'être plus efficaces. Bien que l'on dispose rarement d'une évaluation globale de ces programmes, des calculs approximatifs suggèrent que leur rapport coûts-avantages est effectivement meilleur. Par exemple, un rapide calcul effectué à partir du chiffre fourni par Grosh (1995) montre que les *Comedores Populares* (cantines populaires) – programmes de transferts de produits alimentaires ciblés géographiquement – coûtent approximativement 0,2 % du PIB et auraient permis d'augmenter le niveau de vie du quintile le plus pauvre d'environ 5 %. De même, selon les estimations disponibles, le fameux dispositif de garantie de l'emploi (Employment Guarantee Scheme, « EGS ») au Maharashtra coûterait approximativement 1 % du PIB et accroîtrait le niveau de vie de la moitié la plus défavorisée de la population d'environ 8 %⁽⁹⁾. Bien entendu, les chiffres précédents ne tiennent pas compte des coûts indirects de ces transferts et notamment du coût social des fonds transférés, des distorsions que ces transferts sont susceptibles d'engendrer, ni, lorsque la couverture n'est pas universelle, du coût résultant du fait que l'aide ne soit pas parvenue à toutes les personnes ciblées. Par exemple, Ravallion et Datt (1995) ont montré que l'EGS du Maharashtra serait moins efficace en termes de bien-être qu'un programme qui transférerait un montant uniforme à tous les ménages des villages étudiés mais que la différence était faible, voire peu significative. On peut donc penser que les calculs approximatifs précédemment évoqués, basés sur de purs effets de revenu, ne sont probablement pas très éloignés de la réalité.

(8) Tous ces chiffres sont empruntés à Cornia et Stewart (1995).

(9) Résultat obtenu à partir du chiffre de 100 millions de personnes-jours cité dans Ravallion et Datt (1995).

Quels que soient leur imperfection et leur degré d'approximation, les chiffres précédents font apparaître que la redistribution directe est une solution envisageable dans les pays en développement. En d'autres termes, on ne peut tout simplement pas soutenir que l'impossibilité d'appliquer dans les pays en développement les transferts monétaires sous condition de ressources – ou même uniformes – qui existent dans les pays développés signifie qu'aucun transfert en faveur des plus démunis ne peut être opéré. C'est le coût minimum de réalisation de ces transferts qui constitue un problème. De ce point de vue, force est de reconnaître que nous ne sommes pas assez outillés pour pouvoir nous prononcer fermement sur la question. Les progrès considérables réalisés au cours des dernières années nous ont certes permis de mieux comprendre la technologie des transferts dans les pays en développement, et notamment celle du ciblage, mais il semble que nous soyons encore loin de connaître avec précision le coût social supporté pour faire parvenir une somme déterminée à un groupe de revenu spécifique de la population au moyen des différents instruments de transferts disponibles.

Incidence du coût des dépenses publiques sociales

L'analyse de l'incidence des dépenses publiques fait généralement apparaître que les dépenses d'éducation, de santé et d'infrastructure pourraient être extrêmement progressives. Les études les plus souvent citées dans ce domaine sont probablement l'étude de Meerman (1979) sur la Malaisie et celle de Selowski (1979) sur la Colombie. D'après les travaux de Meerman, et comme le tableau 4 l'illustre, les fonds publics consacrés à l'enseignement primaire et secondaire en 1974 en Malaisie équivalaient à un transfert de revenu supérieur à 38 % du revenu du quintile le plus pauvre et à 20 % du deuxième quintile le plus pauvre tandis que, à l'autre extrémité de la distribution des revenus, le quintile supérieur bénéficiait grâce à ce même mécanisme d'une subvention implicite ne représentant que 4 % de son revenu moyen. Il ressort en outre de ses travaux que les dépenses de santé sont également progressives quoique considérablement moins que celles d'éducation⁽¹⁰⁾. Selowski (1979) a obtenu des résultats du même ordre de grandeur pour la Colombie.

Les résultats des études sur l'incidence du système redistributif ne conduisent pas toujours à un résultat aussi progressif. Dans le domaine de la santé, par exemple, on constate souvent une régressivité des dépenses publiques notamment parce qu'une fraction importante des fonds publics est allouée aux grands hôpitaux qui soignent les patients des déciles supérieurs de la distribution, et non aux unités de campagne plus légères qui procurent leurs soins aux plus pauvres. De même, l'effet des dépenses publiques d'éducation n'est pas toujours aussi progressif qu'en Malaisie. Par exemple, en

(10) Une progressivité légèrement inférieure a été constatée lorsque la même étude a été réalisée en 1984. La redistribution estimée demeurerait néanmoins très importante. Voir Hammer, Nabi et Cercone (1995).

appliquant la même méthodologie au Pérou, la subvention implicite en faveur des déciles les plus pauvres n'excède pas 10 % soit un chiffre du même ordre de grandeur que ceux donnés précédemment pour illustrer la progressivité du système fiscal et des transferts en nature.

4. Incidence des dépenses d'éducation en Malaisie (1974)

En %

	Quintile					Total
	1	2	3	4	5	
Distribution des revenus						
• Parts des revenus (en %)	5,8	9,9	14,7	21,4	48,3	100,0
Analyse d'incidence standard						
• Prestation d'éducation ^(*)						
- brute	38,1	20,0	15,0	9,0	4,0	10,2
- nette	25,3	8,9	4,3	- 1,1	- 5,7	0,0
• Parts des revenus nets	7,2	10,8	15,3	21,1	45,5	100,0

Note : (*) En % du revenu initial.

Ces résultats peuvent s'interpréter comme un mauvais ciblage des dépenses publiques sociales, ce qui confirme a contrario qu'il existe un fort potentiel de redistribution. On s'attend donc à ce que le gouvernement d'un pays en développement puisse accroître considérablement le rôle qu'il joue en matière de redistribution en réorientant les fonds alloués aux hôpitaux urbains coûteux et sophistiqués vers les unités de soins destinées aux pauvres, ou en consacrant davantage de fonds à l'enseignement primaire et secondaire au détriment de l'enseignement universitaire. Les politiques d'éducation et de santé deviennent ainsi les principaux instruments de redistribution de ces économies. Cette interprétation correspond plus ou moins à l'opinion de plus en plus partagée que l'on se fait de la question de la redistribution dans les pays en développement. Cependant, la façon dont il est habituellement mesuré rend ce type particulier de redistribution discutable.

La méthodologie sur laquelle se base l'analyse courante de l'incidence du système redistributif est simple. Les dépenses publiques effectuées dans une région donnée sont divisées par le nombre d'utilisateurs, et on définit le chiffre obtenu comme étant le transfert réalisé implicitement en faveur des groupes de revenus auxquels les utilisateurs appartiennent. Cette méthodologie présente dans la pratique plusieurs points faibles qui ont déjà été soulignés et qui sont susceptibles de modifier les conclusions auxquelles elle conduit. Nous n'en rappellerons ici que quelques uns :

- il serait souhaitable de prendre en compte la « qualité » des services fournis par le secteur public et la possibilité que cette qualité soit répartie de façon régressive dans la population ;

- il peut être trompeur de mesurer la progressivité des dépenses publiques sur la base du revenu ou des dépenses par habitant car le nombre d'utilisateurs des services publics est généralement plus élevé dans les familles nombreuses. Utiliser des échelles d'équivalence et non la taille des ménages pour déflater le revenu ou les dépenses des familles est susceptible de modifier considérablement la progressivité estimée des dépenses publiques ;
- la valeur du service que les utilisateurs des services publics reçoivent réellement devrait être calculée sur la base du consentement à payer individuel. Mais il est souvent difficile d'utiliser les modèles microéconomiques usuels pour évaluer ce consentement à payer car il n'existe pas de services pouvant réellement remplacer ceux offerts par le secteur public.

Toutes ces raisons⁽¹¹⁾ font que l'analyse d'incidence traditionnelle surestime parfois la progressivité des dépenses publiques sociales.

En ce qui concerne les dépenses d'éducation – qui sont de loin le poste le plus important des dépenses publiques sociales – l'analyse d'incidence traditionnelle prête le flanc à une autre critique qui porte sur la nature intergénérationnelle de la redistribution implicite à laquelle ces dépenses donnent lieu et sur l'imperfection du marché du capital. Cette critique sera reprise ultérieurement lorsque j'exposerai les arguments théoriques. J'ai indiqué dans d'autres travaux⁽¹²⁾ que l'analyse d'incidence traditionnelle revenait à supposer l'existence de dynasties altruistes parfaites qui égalisent l'utilité marginale des dépenses de consommation entre les générations grâce à un marché du capital parfait. Ainsi, une partie des futurs revenus supplémentaires que les enfants pourront percevoir grâce aux dépenses d'éducation actuelles, pourrait en fait être dépensée par leurs parents. Mais comme il est improbable que le marché du capital accepte que les parents empruntent en offrant comme garantie le capital humain que représentent leurs enfants, les parents pauvres ne pourront recouvrer la fraction des fonds publics dépensés en faveur de leurs enfants. Il s'ensuit que, si l'on tient compte des recettes fiscales nécessaires au financement des dépenses publiques d'éducation, tout accroissement de ces dépenses est nécessairement régressif pour la génération actuelle et progressif pour les générations futures. L'effet global sur la société dépend donc du taux d'actualisation du bien-être social des générations futures ou, de façon équivalente, du degré d'altruisme présumé de la génération actuelle. Un simple calcul montre que la prise en compte de ce facteur peut réduire considérablement la progressivité des dépenses d'éducation. En d'autres termes, le raisonnement ne consiste pas simplement à considérer que les dépenses publiques d'éducation sont équivalentes à des transferts monétaires en faveur des utilisateurs, comme le suppose implicitement l'analyse traditionnelle de l'incidence du système redistributif.

(11) Sur toutes ces questions, voir van de Walle (1998).

(12) Bourguignon (1998).

Importance de la dimension temporelle

Il est temps maintenant de revenir à l'approche simple en matière de redistribution que j'ai rappelée au début du présent document. Doit-on considérer que la question de la redistribution dans ces pays est pratiquement équivalente à la question de l'effet redistributif des dépenses publiques d'éducation ou de santé, qui sont financées par des prélèvements fiscaux dont l'incidence est quasiment neutre ? Doit-on considérer que la meilleure solution consiste à s'assurer que les fonds publics sont dépensés équitablement pendant que les impôts sont prélevés de façon neutre et, par conséquent, de la façon la moins inefficace possible ?

Les faits seuls ne permettent certainement pas de répondre à la deuxième question. Pour y parvenir, il est manifestement nécessaire d'élaborer un cadre théorique. Quant à la première question, les faits que nous avons brièvement rappelés précédemment montrent que la situation n'est pas aussi simple qu'il n'y paraît. En ce qui concerne les prélèvements fiscaux, il est certain que la possibilité de recourir à l'impôt sur le revenu est actuellement limitée dans les pays en développement, ce qui empêche l'instauration d'un système suffisamment progressif. Cependant, on ne peut prendre argument de cette situation pour soutenir qu'il doit être neutre. Bien que l'imposition des revenus ait des limites, qui devraient probablement devenir moins contraignantes au fur et à mesure du développement économique, le recours à cette forme d'imposition offre une certaine marge de manœuvre et donc, dans une certaine mesure, des possibilités de redistribution. C'est ce que nous ont appris les nombreuses simulations sur les effets *potentiels* de l'impôt sur le revenu effectuées pour différents pays dans l'hypothèse où la législation est appliquée strictement⁽¹³⁾. La question qui se pose est peut-être celle de l'application de la loi ainsi que celle de savoir quels sont les taux d'imposition « possibles » ou « raisonnables ». La théorie microéconomique traditionnelle enseigne que des taux d'imposition trop élevés incitent à la fraude fiscale et à la corruption. Il y a des cas bien connus de réformes fiscales où l'abaissement des taux d'imposition a eu pour effet d'accroître les rentrées fiscales provenant de l'impôt sur le revenu⁽¹⁴⁾ et, vraisemblablement, la progressivité du système fiscal. Considérer qu'aucune redistribution ne peut être opérée au moyen du système fiscal dans les pays en développement revient tout simplement à ne pas tenir compte de ces possibilités. Par ailleurs, on a constaté que la fiscalité indirecte permettrait de parvenir aussi à une certaine progressivité (limitée). De façon générale, il ne semble pas irréaliste d'imaginer qu'une réforme fiscale permettrait d'augmenter le revenu net des pauvres de 10 à 15 % par comparaison avec ce que permet de faire un impôt proportionnel, lui-même proche du régime actuellement en vigueur dans de nombreux pays en développement.

(13) Voir Devarajan et Hossain (1995).

(14) Voir IMF (1998, p. 21).

En ce qui concerne les dépenses, les faits actuels suggèrent que l'on pourrait obtenir des résultats en mettant en œuvre des programmes de transferts en nature directs, y compris des dispositifs garantissant l'emploi, et en consacrant des fonds publics à certains domaines, notamment l'éducation et la santé. Toutefois, contrairement à ce qui est souvent supposé implicitement, on ne peut tenir pour acquis que le deuxième moyen soit plus progressif, ou potentiellement plus progressif, que le premier, ou même que le système fiscal lui-même.

Si un gouvernement a pour objectif d'accroître *immédiatement* le niveau de vie des 50 % des ménages les plus pauvres, la solution consiste, selon l'opinion générale que j'ai rappelée au début du présent document, à rendre plus équitables les effets redistributifs des dépenses publiques sociales, et éventuellement à accroître leur volume au moyen d'un dispositif similaire à un impôt proportionnel. Cette solution pourrait fort bien fonctionner mais sans doute avec un retard considérable en ce sens qu'elle ne commencerait à produire ses effets que lorsque les bénéficiaires des dépenses d'éducation et de santé verraient leur productivité et, de ce fait, leur revenu primaire augmenter. Il pourrait être beaucoup plus efficace à moyen ou à court terme de réformer le système fiscal de façon à faire supporter aux riches une partie du fardeau global des pauvres, ou de renforcer les programmes de transferts en nature directs comme, entre autres, les repas scolaires, la distribution de rations alimentaires gratuites aux personnes âgées ou aux mères qui allaitent, ou les programmes publics en faveur de l'emploi.

Le résumé précédent du débat sur la redistribution dans les pays en développement contient un mot important. Il s'agit du mot « immédiatement ». Ce mot suggère que la nature et le degré de la redistribution à opérer dans les pays en développement pourraient fort bien dépendre de l'horizon temporel choisi. Le débat sur la redistribution est très influencé par le cadre de travail statique utilisé dans un grand nombre de travaux théoriques sur le sujet, notamment les travaux sur la taxation optimale. Pourtant, le développement est avant tout un processus dynamique d'accumulation de facteurs et il serait vraiment très difficile de comparer les inconvénients et les avantages des divers dispositifs de redistribution sans renvoyer explicitement à l'objectif de croissance. Nous allons maintenant aborder cette question de nature plus théorique.

Redistribution, croissance et développement : questions théoriques

Les progrès considérables réalisés ces dernières années nous ont permis de mieux comprendre les relations théoriques pouvant exister entre l'inégalité et la croissance. Compte tenu du débat qui précède et de la nécessité d'introduire dans l'analyse une représentation du processus de croissance et de la façon dont il peut être affecté par la redistribution, cette partie a

pour objectif de déterminer quels sont les enseignements de ces travaux en ce qui concerne la politique de redistribution. Nous procéderons en deux étapes. Premièrement, nous rappellerons brièvement l'état de la réflexion en ce domaine à l'aide d'un modèle élémentaire de croissance à deux périodes avec redistribution. Puis nous étudierons ses implications pour la structure de la redistribution dans les pays en développement.

La relation entre croissance et inégalité : aperçu général

Il y a environ vingt-cinq ans, le courant dominant affirmait l'existence d'une relation inverse, due à un mécanisme kaldorien simple, entre le degré d'équité de la distribution des revenus, ou une redistribution progressive des revenus, et le taux de croissance de l'économie. Cette affirmation reposait sur un principe simple : redistribuer les revenus des riches aux moins riches entraînerait une baisse du taux de l'épargne et, de ce fait, celle du taux de croissance de l'économie. Mais ce courant prévoyait aussi que les revenus auraient tendance à s'égaliser spontanément si la croissance était assez rapide pour épuiser l'excès d'offre de main d'œuvre. Par conséquent, il ne fallait pas encourager la redistribution des revenus. En revanche, il était envisageable de redistribuer les actifs afin d'accélérer les effets positifs de la croissance sur l'équité de la distribution des revenus. Cet argument, qui a été développé pour la première fois dans *Growth with Redistribution* de Chenery et al. (1974), a fortement influencé la politique de redistribution mise en œuvre depuis le milieu des années soixante-dix dans les pays en développement.

Ces dernières années, plusieurs auteurs sont arrivés à la conclusion que, en raison de l'inefficacité inhérente aux économies réelles, une relation positive pourrait exister entre le degré d'équité de la distribution des actifs productifs et des revenus dans une économie et son taux de croissance. Cette relation, que l'on estime souvent être confirmée par la croissance miraculeuse de certains pays asiatiques, peut s'établir par l'intermédiaire de divers mécanismes que les travaux des différents courants de pensée ont étudiés. Des revues générales de ces travaux étant disponibles⁽¹⁵⁾, il est inutile de refaire l'exercice ici. En revanche, nous utilisons un modèle élémentaire qui permet d'illustrer les théories alternatives et qui peut servir à analyser plus en détail leurs conséquences en matière de redistribution.

Modèle simple à deux périodes de croissance et de distribution

Plaçons-nous dans un cadre à deux périodes. Chaque individu i dispose au début de la période 1 d'un capital physique et/ou humain W_{1p} , pouvant être égal à zéro. Au cours de la période, il/elle tire de son capital un certain rendement au taux r et perçoit un revenu en contrepartie de son travail, que l'on suppose être identique pour tous les individus et proportionnel à la

(15) Voir Aghion et al. (1999) et Benabou (1996).

richesse moyenne de l'économie. Le revenu perçu au cours de la période I , y_{ii} , est donc donné par :

$$[1] \quad y_{ii} = W_{ii} r + c \bar{W}_I$$

où c représente l'élasticité du taux de salaire par rapport au niveau moyen du capital.

Supposons que chaque individu économise au cours de la période I une part constante, s , du revenu qu'il (elle) tire de son capital. L'individu i dispose donc au cours de la période 2 d'une certaine richesse donnée par :

$$[2] \quad W_{2i} = W_{ii} (I + rs)$$

et son revenu s'écrit :

$$[3] \quad W_{ii} (I + rs) r + a \bar{W}_2 = (I + rs) (r W_{ii} + a \bar{W}_I)$$

En conséquence, le taux de croissance de l'économie est simplement $g = rs$ et la distribution du capital et du revenu demeure constante entre la période 1 et la période 2. On peut montrer que ce modèle, bien qu'il soit extrêmement simplifié et réduit à deux périodes, rend assez bien compte des déterminants macroéconomiques de la distribution et de la croissance d'une économie dotée d'une fonction de production néoclassique traditionnelle et d'un effet externe du capital aboutissant au modèle « aK » bien connu de la théorie de la croissance endogène. Ce modèle est traité de façon détaillée dans Bertola (1993). Pour simplifier l'analyse, nous ne tenons pas compte ici des déterminants microéconomiques du taux d'épargne, s , et nous ne nous intéressons pas à la question de savoir pourquoi les individus n'épargnent que les revenus du capital.

Pour illustrer le mécanisme kaldorien auquel nous venons de faire allusion, étudions un dispositif de redistribution linéaire fonctionnant aux périodes 1 et 2, par lequel tous les individus s'acquittent d'un impôt proportionnel à leur revenu au taux t et reçoivent un transfert uniforme d'un montant T . Le revenu disponible, y' , s'exprime donc en fonction du revenu brut, y , comme suit :

$$[4] \quad y' = y (I - t) + T \quad \text{avec} \quad T = t \bar{y}$$

où le transfert uniforme, T , est défini de façon à équilibrer le budget. On peut voir que, sous réserve que t et T soient tous les deux strictement positifs, ce dispositif linéaire représente une redistribution progressive (les plus riches payent tandis que les plus pauvres reçoivent un transfert positif).

Une réduction de t du revenu du capital entraîne une chute du taux de croissance de l'économie qui devient $g' = rs (I - t)$. Il va de soi que cette analyse est effectuée sous l'hypothèse que le taux d'épargne, s , est constant

et que le montant du transfert T , n'engendre aucune épargne supplémentaire. Mais ces hypothèses ne sont guère restrictives. Premièrement parce que le fait que le taux d'accumulation du capital est une fonction décroissante du taux marginal d'imposition t est plus important que la forme de cette fonction⁽¹⁶⁾. Ensuite, le transfert T ne correspondant à un accroissement net du revenu que pour la fraction la plus pauvre de la population qui dispose de peu ou d'aucune richesse, il est improbable que ce revenu supplémentaire modifiera son comportement en matière d'accumulation.

L'économie de la redistribution

Étudions le même modèle en posant cette fois-ci que le taux d'imposition est endogène, t étant fixé soit par un gouvernement désireux de maximiser une fonction de bien-être social ou par un électeur décisif. Il est plus simple d'examiner le second cas, mais on obtiendrait la même conclusion dans le premier cas. Il suffit de tirer de [1] et de [4] le niveau de consommation en période 1 d'un individu i disposant d'un capital W_i :

$$\begin{aligned}
 [5] \quad C_{it} &= W_{ii} r (I - t) (I - s) + (c + tr) \overline{W}_1 \\
 &= W_{ii} r (I - s) + c \overline{W}_1 - tr (W_{ii} - \overline{W}_1)
 \end{aligned}$$

où le dernier terme souligne l'effet direct de la redistribution, qui dépend de l'écart entre la richesse de l'individu i et la moyenne. A la période 2, tous les revenus sont par définition multipliés par le facteur de croissance $I + g' = I + rs (I - t)$. Posons que $u(\cdot)$ est l'utilité du revenu pour chaque période et que d est le taux d'actualisation applicable à la période 2, le bien-être total de l'individu i au cours des deux périodes est alors donné par la fonction suivante :

$$[6] \quad V_i = u(C_{it}) + \delta u \{ [(I + rs) (I - t)] C_{it} \}$$

où la consommation de la période 1, C_{it} , est donnée par [5]. En imposant à la fonction d'utilité les conditions habituelles, on peut facilement vérifier que cette fonction ne présente sur un intervalle fini qu'un seul maximum pour le taux marginal d'imposition, t . Le théorème l'électeur médian s'applique donc. Lors d'un vote à la majorité, le taux d'imposition d'équilibre est obtenu en maximisant la fonction précédente pour l'électeur médian

(16) Dans le modèle d'accumulation du capital à horizon infini traditionnel, le taux d'accumulation du capital est généralement donné par la formule $s.(r - d)$ où d est le taux de préférence temporel et s l'élasticité intertemporelle de substitution. Le taux d'accumulation est par conséquent plus élastique par rapport au taux de rendement net du capital dans ce modèle que dans le dispositif linéaire dont nous venons de donner les spécifications.

$i = m$. Le taux d'imposition marginal est alors donné par l'équation suivante :

$$[7] \quad t_m = \frac{1}{2rs} \frac{u'_{1m}}{\delta u'_{2m}} + rs(1-s) + s[r(1-s) + c] \frac{\bar{W}}{W_m - \bar{W}}$$

où u'_{1m} représente l'utilité marginale de la consommation au cours de la période i . Cette expression est relativement complexe puisque les utilités marginales dépendent elles-mêmes du taux d'imposition. Cependant, si l'on fait abstraction de cette dépendance – par exemple en se rappelant que si le taux d'épargne s , était calculé à l'optimum le taux marginal de substitution entre les deux périodes serait une fonction simple des paramètres du modèle, ou en supposant les utilités linéaires – alors, sous l'hypothèse raisonnable que la richesse médiane est inférieure à la richesse moyenne, il ressort que le taux d'imposition d'équilibre imposé par l'électeur médian est une fonction croissante du degré d'inégalité des revenus tel que mesuré par le ratio (W_m / \bar{W}).

Le modèle précédent peut être étendu au cas où l'électeur pivot n'est pas l'électeur médian, tant que sa richesse reste inférieure à la moyenne – si ce n'était pas le cas, la redistribution deviendrait négative. Le taux de croissance de l'économie est donc une fonction négative de l'écart entre la richesse de l'électeur pivot et la richesse moyenne, c'est-à-dire d'une mesure légèrement différente de l'inégalité. On obtient le même résultat lorsque l'on suppose que le taux marginal d'imposition est déterminé par maximisation de la fonction de bien-être social, le degré d'inégalité étant alors mesuré en tenant compte de cette fonction.

Ce modèle simple représentant la relation négative, résultant d'un processus de décision public, entre le taux de croissance de l'économie et le degré d'inégalité de la distribution du capital humain et/ou physique, et par conséquent celui de la distribution des revenus, est représentatif de la première vague de travaux récents sur la relation entre la croissance et l'inégalité. Il est souvent désigné sous le terme de modèle « d'économie politique » et a été initié notamment par Bertola (1993), Alesina et Rodrick (1994) et Persson et Tabellini (1994). L'existence d'un effet externe dans le processus de croissance, qui explique que l'accumulation des richesses augmente proportionnellement le revenu futur des détenteurs de richesse et est en outre favorable au revenu du travail, est le moteur de ce modèle. En raison de cet effet externe, et du fait que nous avons supposé que la propension à épargner est égale à zéro pour les revenus ne provenant pas du capital⁽¹⁷⁾,

(17) On pourrait cependant se dispenser de cette hypothèse. Mais si l'on pose que la propension à épargner est uniforme pour tous les revenus, il est alors nécessaire de supposer que la redistribution engendre instantanément des coûts de distorsion qui se répercuteront partiellement sur la période 2 sous la forme d'une épargne moindre. Ce modèle est tout à fait courant dans les travaux sur la redistribution (cadre statique) (voir Romer, 1975).

redistribuer de façon *exogène* des riches aux pauvres, ou du capital au travail, engendre l'effet kaldorien d'abaissement du taux de croissance. Mais, paradoxalement, si l'ampleur de la redistribution est rendue *endogène*, le degré de l'inégalité existante a un effet négatif sur le taux de croissance.

Bien qu'il soit toujours difficile d'étudier les questions de politique économique dans le cadre fourni par des modèles d'économie politique où toutes les décisions sont endogènes, cette vue simple du monde soulève la question fondamentale suivante : *est-il possible de rendre la distribution existante du capital plus égalitaire, et donc d'accélérer la croissance tout en évitant l'effet kaldorien négatif ?* Nous verrons dans la prochaine partie que c'est probablement la principale question que recouvre le thème de la politique de redistribution dans les pays en développement.

Hypothèse du marché du capital imparfait et relation entre croissance et distribution

Les modèles appartenant à la seconde vague des travaux récents n'ont plus pour moteur l'effet externe de la croissance mais l'imperfection du marché du capital. En résumé, supposons qu'il existe une opportunité d'investissement H , telle qu'en investissant un coût fixe h , disons dans le capital humain, au début de la période 1 on reçoit un revenu attendu A , à la fin de cette période. Posons en outre que le rendement de cet investissement est supérieur au taux de rendement normal du capital r .

Les individus ayant un capital supérieur à h investissent dans le projet H et en tirent un revenu A ; ils perçoivent de surcroît un taux de rendement r , sur le capital qu'ils ont placé ailleurs. Les individus ayant un capital initial inférieur à h doivent emprunter pour investir dans le capital humain. C'est ici que l'imperfection du marché du capital intervient. Étant donné que l'information est imparfaite, qu'il est difficile de repérer les emprunteurs, et qu'il existe un hasard moral quant à la probabilité de succès du projet, seuls les individus dotés d'un capital initial supérieur à un minimum, W^* ($< h$), se voient accorder un prêt, et le taux d'intérêt ρ , sur ce prêt est supérieur au taux de rendement concurrentiel du capital $r^{(18)}$. Il se peut en outre qu'il soit négativement fonction du montant emprunté, comme cela arrive lorsqu'il existe un hasard moral.

Tout en gardant le même cadre de travail que précédemment, nous devons maintenant modifier le modèle initial d'accumulation du capital [2] pour tenir compte des différents taux de rendement qu'un individu peut obtenir en fonction de son capital initial et du type d'investissement qu'il a la possibilité d'effectuer. Les individus peuvent être classés en trois catégories suivant qu'ils entreprennent ou non l'investissement H , et qu'ils doivent ou non emprunter. En reprenant l'hypothèse précédente selon laquelle une fraction s , du revenu du capital physique et/ou humain est épar-

(18) La spécification utilisée ci-dessous s'inspire des travaux de Galor et Zeira (1993).

gné, leurs revenus au cours de la période 1 et leur capital au début de la période 2 sont donnés par la formule suivante :

- Individus qui n'entreprennent pas l'investissement H ($W_{1i} \leq W^*$) :

$$[8.1] \quad y_{1i} = c \bar{W}_{1i} + r W_{1i}$$

$$W_{2i} = (1 + rs) W_{1i}$$

- Individus qui entreprennent l'investissement H en empruntant ($W^* < W_{1i} \leq h$)

$$[8.2] \quad y_{1i} = c \bar{W}_1 + [A - (1 + \rho)(h - W_{1i})] - W_{1i}$$

$$W_{2i} = (1 + \rho s) W_{1i} + s [A - (1 - \rho) h]$$

- Individus qui entreprennent l'investissement H sans emprunter ($W_{1i} > h$) :

$$[8.3] \quad y_{1i} = c \bar{W}_1 + r (W_{1i} - h) + A - h$$

$$W_{2i} = (1 + rs) W_{1i} + s [A - (1 - r) h]$$

Notons que nous utilisons dans les expressions précédentes le revenu tel qu'il est défini par Haig-Simons – à savoir, la somme qu'une personne peut dépenser au cours d'une période de temps sans modifier son capital.

Dans ce cadre de travail relativement simple, on vérifie facilement que la croissance de l'économie entre les périodes 1 et 2 dépend de la distribution des richesses à la période 1. En effet, on peut montrer que la richesse totale disponible au début de la période 2 est égale à :

$$[9] \quad \bar{W}_2 = (1 + rs) \bar{W}_1 + p'' s [A - (1 + \rho) h + (\rho - r) \bar{W}_1] + p''' s [A - (1 + r) h]$$

où p'' et p''' désignent respectivement le pourcentage d'individus dans les deuxième et troisième situations ci-dessus et où \bar{W}_1 est le capital moyen des individus dans le deuxième cas. Les deux derniers termes situés dans le membre de droite de cette expression sont positifs, sinon les individus se trouvant dans les deuxième et troisième situations préféreraient bénéficier du taux de rendement r de leur capital plutôt que d'investir dans le projet H . Il s'ensuit que le taux de croissance de la richesse agrégée dépend de la distribution initiale des richesses. Mais en ce cas, si nous gardons le modèle de détermination du revenu spécifié ci-dessus en [1] – [3], cela signifie en outre que tous les revenus de la période 2 dépendent aussi de la distribution initiale des richesses. En conséquence, une modification de la distribution a des effets redistributifs purs au cours de la période 1 et des effets de croissance avec redistribution au cours de la période 2. Ces résultats sont analogues à ceux du modèle précédent.

Les effets redistributifs observés dans le cadre de travail actuel diffèrent de ceux identifiés plus haut. Comme on peut le remarquer, redistribuer les richesses d'un individu appartenant à la troisième catégorie à un individu ayant un capital d'un montant juste inférieur au seuil W^* , est susceptible d'accroître le pourcentage total des individus qui investissent dans le projet H (c'est-à-dire, d'augmenter p'' sans diminuer p''')⁽¹⁹⁾. En conséquence, ce type de redistribution accélère indéniablement la croissance. De même, opérer un transfert de richesses d'une personne riche appartenant à la troisième catégorie à une personne se trouvant dans la deuxième situation accroît apparemment la richesse agrégée au cours de la période 2 par augmentation du taux de rendement du projet H ⁽²⁰⁾. En revanche, redistribuer la richesse d'une personne très riche appartenant à la troisième catégorie à une personne pauvre se trouvant au bas de la première catégorie n'a manifestement aucune incidence sur la croissance. Notons également que les transferts précédents sont définis en termes de *richesse initiale* et non de revenu courant. Redistribuer le revenu au moyen d'un système fiscal linéaire, comme expliqué précédemment, aurait en fait le même effet négatif sur la croissance que celui décrit précédemment, car cela entraînerait une baisse du taux marginal de rendement applicable au capital des individus qui n'empruntent pas.

Le cadre de travail précédent est extrêmement simple et quelque peu incomplet car il ne tient pas compte de façon approfondie de la situation du marché du capital. Pour une étude plus détaillée et plus rigoureuse, on peut se reporter aux articles fondateurs de ce courant de pensée : Banerjee et Newman (1993), Galor et Zeira (1993), ou Aghion et Bolton (1997). Toutefois, il convient de souligner qu'un nombre important de ces modèles sont davantage centrés sur les propriétés dynamiques de la distribution du capital et des revenus que sur le processus de croissance, qui est souvent représenté de façon assez rudimentaire. Par exemple, certains modèles reposent sur l'hypothèse que seuls des investissements de type H sont disponibles et ne prennent pas en compte des processus d'accumulation plus diffus et/ou collectifs. Bien que l'on puisse élaborer des modèles plus complets présentant certaines des caractéristiques précédentes, voir Piketty (1997) par exemple, nous ne nous engagerons pas ici dans cette voie. Nous ne retiendrons de ces travaux que l'idée que redistribuer la richesse initiale d'une certaine façon dans la population est susceptible de concourir à l'accélération de la croissance.

Maintenant que nous disposons de ces deux représentations théoriques de la relation possible entre la distribution du revenu et celle du capital dans l'économie, revenons à notre question initiale – à savoir, la redistribution dans les pays en développement.

(19) Notons que cela n'est valable que si le montant W^* à partir duquel les individus ont la faculté d'emprunter pour investir dans le projet H résulte de l'imperfection du marché du capital, c'est-à-dire, si le crédit est rationné. Il se peut également que W^* corresponde au niveau de richesse auquel le rendement global du projet H , perçu par l'individu qui emprunte W^* , est égal au taux de rendement concurrentiel r .

(20) Toutefois, il conviendrait de tenir compte aussi de la contrepartie du taux d'intérêt plus élevé, r , prélevé par les intermédiaires financiers.

Analyse statique contre analyse dynamique : un modèle simple des deux dimensions de la redistribution dans les pays en développement

Nous pouvons tirer un enseignement important des deux familles de modèles que nous venons d'examiner : il existe une différence entre redistribuer le revenu courant au moyen des instruments fiscaux et des dépenses publiques et redistribuer le capital, peut-être de manière forfaitaire. Dans les deux cas, accroître le taux marginal d'imposition et le volume de la redistribution du moment a des effets positifs sur le bien-être social à court terme mais des effets potentiellement négatifs à long terme en engendrant un ralentissement de la croissance. En revanche, une sorte de double dividende apparaîtrait s'il était possible de redistribuer le capital. D'un côté, la distribution du revenu deviendrait plus uniforme et, d'un autre côté, le revenu moyen augmenterait plus rapidement.

Abstraction faite des solutions violentes comme, par exemple, les révolutions, il n'est pas facile de redistribuer la richesse à un moment donné. En outre, si cette redistribution est opérée en permanence au moyen des instruments fiscaux traditionnels, il se peut que les mécanismes kaldoriens étudiés plus haut infirment⁽²¹⁾ les prévisions favorables des modèles précédents selon lesquelles la redistribution devrait accélérer la croissance. Cela explique peut-être pourquoi ce n'est pas la question de la redistribution instantanée du capital qui suscite le plus d'intérêt dans la pratique mais celle du biais présenté en matière de distribution par l'accumulation des actifs non fongibles. Le capital humain étant probablement le meilleur exemple de ce type d'actifs, cela nous fait revenir à la question que nous soulevions au début – à savoir, quels sont les différents types de politique de redistribution qu'il est souhaitable de mettre en œuvre dans les pays en développement, et la redistribution doit-elle être opérée par l'intermédiaire des dépenses publiques d'éducation ou des impôts et transferts directs ?

Le cadre théorique présenté ci-dessus fournit un moyen simple de représenter le double mécanisme par lequel la redistribution est susceptible d'avoir une incidence sur la distribution des revenus du moment et sur celle du capital (futur), en supposant que ce dernier se compose (partiellement) de capital humain. Reprenons le premier modèle formé des équations [1] à [3] et du mécanisme linéaire de redistribution [4] mais supposons maintenant que les recettes fiscales puissent être redistribuées sous forme d'un transfert uniforme de revenu ou de consommation – par exemple, distribution de repas scolaires – ou sous forme d'une dotation supplémentaire uniforme qui vient s'ajouter au capital de la période 2 – par exemple, les dépenses publiques d'éducation. Désignons par α le pourcentage des recettes totales correspondant au premier type de redistribution et $(1 - \alpha)$ celui

(21) Cette question est analysée en détail dans Aghion et Bolton (1997).

correspondant au deuxième type. En partant de l'hypothèse que la redistribution n'a lieu qu'à la période 1⁽²²⁾, la consommation et la richesse des périodes 1 et 2 s'expriment comme suit :

$$\begin{aligned}
 C_{1i} &= c(1-t)\overline{W}_1 + W_{1i} r(1-t)(1-s) + \alpha T_1 \\
 [10] \quad W_{2i} &= W_{1i} [1 + sr(1-t) + (1-\alpha)T_1] \\
 C_{2i} &= [1 + sr(1-t)](c\overline{W}_1 + rW_{1i}) + (c+r)(1-\alpha)T_1
 \end{aligned}$$

où T_1 représente les recettes fiscales totales de la période 1, qui se formulent : $T_1 = t(c+r)W_1$

La question initiale de la redistribution s'enrichit donc d'une dimension nouvelle. En transformant une fraction $(1-\alpha)$ des recettes en actifs disponibles à la période 2, le gouvernement a maintenant la possibilité de réduire l'impact négatif de la redistribution sur la croissance. Il va de soi que cette réduction est effectuée au prix d'une moindre progressivité en période 1.

En tenant compte de cette nouvelle dimension, les deux choix extrêmes de redistribution peuvent s'énoncer de la façon suivante. Lorsque $\alpha = 1$, la question de la redistribution est celle dont nous avons débattu précédemment. La plus ou moins forte progressivité de la période 1 est obtenue au prix d'une croissance plus ou moins forte de la période 1 à la période 2. Exprimée en termes de politique de redistribution du moment, cette situation correspond au cas où les dépenses publiques globales et l'aide alimentaire universelle sont financées par un impôt proportionnel. En revanche, lorsque $\alpha = 0$, aucune redistribution n'est opérée au cours de la période 1. Tous les individus de la période 1 voient leur bien-être du moment diminuer sous l'effet d'un impôt proportionnel. En période 2, cependant, un double dividende apparaît. D'un côté la richesse totale et la production totale sont plus élevées parce que la propension à épargner résultant des prélèvements fiscaux imposés par le gouvernement au cours de la période 1 est égale à un. Le gain provenant de l'épargne est donc supérieur à la perte résultant du fait que les individus sont redevables d'un impôt sur le revenu. D'un autre côté, le capital et le revenu sont tous deux distribués de façon plus progressive à la période 2. Exprimée par rapport aux politiques de redistribution actuelles dont il a été débattu plus haut, cette situation correspond au cas où un impôt proportionnel finance les dépenses publiques d'éducation au cours de la période 1 et, de ce fait, finance universellement davantage de capital humain au cours de la période 2. Elle correspond donc en fait à une politique très proche du point de vue *consensuel* sur ce que devrait être la question de la redistribution dans les pays en développement – point de vue que nous avons rappelé au début du présent rapport.

(22) Cette hypothèse simplifie les écritures, mais l'introduction d'une redistribution en période 2 ne pose *a priori* aucun problème.

Il est important de faire remarquer que ce choix $\alpha = 0$ a un coût en termes de perte de revenu et de consommation au cours de la période 1, coût qui correspond en fait à la dimension temporelle dont nous avons précédemment souligné l'importance lorsque nous avons examiné les politiques de redistribution actuelles. Comme il ressort à la lecture du système d'équations [10], il semblerait que ce coût soit identique pour tous les individus et n'ait aucune incidence sur la distribution. Toutefois, il se pourrait que la réalité soit différente si des individus arrivaient à compenser d'une manière ou d'une autre l'épargne forcée que le gouvernement leur impose par sa politique fiscale et sa politique de dépenses publiques. Il va de soi que l'hypothèse selon laquelle la propension à épargner le revenu du capital est fixe devient une contrainte. Supposons en revanche que les individus aient la faculté d'abaisser leur taux d'épargne de la période 1 en réaction à cette politique d'épargne forcée. Cette nouvelle hypothèse a deux conséquences importantes. Premièrement, le choix $\alpha = 0$ a une incidence sur la croissance plus faible que ne le donne à penser le système d'équations [10]. Deuxièmement, ce choix est susceptible d'avoir un effet non égalisateur sur la distribution de la période 1. Les pauvres qui ne peuvent épargner au cours de la période 1 parce que leur capital physique ou humain est insuffisant n'auront pas la faculté d'emprunter en offrant en garantie leur capital humain futur – ou celui de leurs enfants – dans le but de recouvrer partiellement ou entièrement la perte de consommation résultant de l'acquittement de l'impôt. Globalement, l'introduction d'une épargne endogène rendra donc probablement la solution $\alpha = 0$ beaucoup moins attrayante que les équations [10] ne laissent paraître.

Les choix $\alpha = 0$ et $\alpha = 1$ sont des cas extrêmes et il est probable que les mécanismes de décision publique conduiraient à un résultat intermédiaire, notamment si la solution $\alpha = 0$ présentait moins d'intérêt en raison de l'apparition d'un comportement d'épargne exogène. Le problème de la taxation optimale consisterait donc maintenant à maximiser la fonction intertemporelle de bien-être par rapport au taux marginal d'imposition t , et la répartition des fonds publics α entre la consommation ($\alpha = 1$) et l'investissement ($\alpha = 0$). Le taux de préférence temporelle, et l'incidence du choix $\alpha = 0$ sur la croissance effective joueront vraisemblablement un rôle fondamental dans la résolution de ce problème de maximisation.

Il est difficile de généraliser les résultats présentés précédemment à propos des mécanismes de décision fondés sur le vote. La décision étant maintenant multidimensionnelle, il n'est pas certain que le théorème de l'électeur médian soit applicable. Il est intéressant de noter que cela pourrait en outre infirmer le résultat fondamental donné plus haut – à savoir, que la croissance d'une société inégalitaire devrait être inférieure à celle d'une société égalitaire. Cela s'explique par le fait qu'une société inégalitaire peut considérer qu'il est plus intéressant d'investir dans l'éducation des pauvres, notamment si les riches ont la possibilité de reporter dans le temps le paiement de leurs impôts grâce à un comportement d'épargne endogène.

Nouveaux regards sur la question du ciblage

Examinons maintenant les enseignements que l'on peut tirer en matière de redistribution du second des deux modèles étudiés précédemment. Ce modèle privilégie manifestement la redistribution opérée par transfert de capital, et correspond de ce fait à l'option $\alpha = 0$ ci-dessus. Il est intéressant de noter, cependant, que ce modèle recommande en outre dans une certaine mesure que les transferts de capital soient ciblés sur les individus de la première catégorie qui se situent à la frontière de la deuxième catégorie ou les individus de la troisième.

Dans le modèle de base [10] ci-dessus, il est approprié de cibler car cela permet d'atteindre le même objectif de redistribution avec un taux marginal d'imposition inférieur et, de ce fait, en perdant moins d'opportunités de croissance. Ce raisonnement est bien entendu tenu sous l'hypothèse que le ciblage ne provoque pas en lui-même de distorsions susceptibles d'engendrer une inefficacité aussi grande que celle qui résulte d'un taux marginal d'imposition plus élevé. Toutefois, le ciblage dont il est question ici est d'une nature différente de celui impliqué par l'hypothèse selon laquelle le marché du capital est imparfait. Dans le cas général, cibler consiste à opérer un transfert de revenu ou de capital humain en faveur des individus *les plus pauvres* de la société. Lorsque l'on se place dans le cadre du modèle fondé sur l'imperfection du marché du capital, l'objectif est de transférer un certain type de richesse à ceux qui seront aptes à l'utiliser de la façon la plus efficace possible, c'est-à-dire aux individus proches ou juste au-dessus de la frontière de rationnement du crédit. Il semble que cet aspect de la redistribution ait suscité pour l'instant peu d'intérêt et il serait utile d'entreprendre de plus amples travaux de réflexion sur ce point.

Il se peut que la démonstration qui précède ne puisse s'appliquer de façon tout à fait satisfaisante à un monde où les transferts s'effectueraient essentiellement sous forme de capital humain et de dépenses publiques d'éducation. En effet, d'après le modèle fondé sur l'imperfection du marché du capital, étudié plus haut, certains individus seraient dans l'impossibilité de saisir l'opportunité d'investissement H dans le capital humain à cause de l'insuffisance des actifs financiers ou physiques qu'ils pourraient offrir en garantie. En conséquence, si l'on prend ce modèle pour cadre, le transfert qu'il est nécessaire de réaliser pour accroître l'efficacité et le taux de croissance de l'économie ne devrait pas être opéré sous forme de capital humain mais de dons directs, ou éventuellement sous forme d'aides financières ou de facilités spéciales de crédit⁽²³⁾.

Les politiques de redistribution courantes consacrent peu de fonds à l'amélioration du marché du capital, et l'enseignement important à tirer des modèles que nous avons brièvement étudiés précédemment est qu'il serait souhaitable de prendre davantage de mesures en ce sens. Mais il est également possible d'étudier le modèle de distribution des richesses fondé sur l'imperfection du marché en se plaçant dans une période de temps plus

(23) Cette question est étudiée dans Hoff (1995).

longue que le cadre à deux périodes de temps que nous avons utilisé précédemment. Dans ce nouvel horizon temporel, les transferts opérés sous forme de capital humain sont susceptibles de jouer le même rôle qu'un transfert de richesses pouvant être offertes en garantie à court terme.

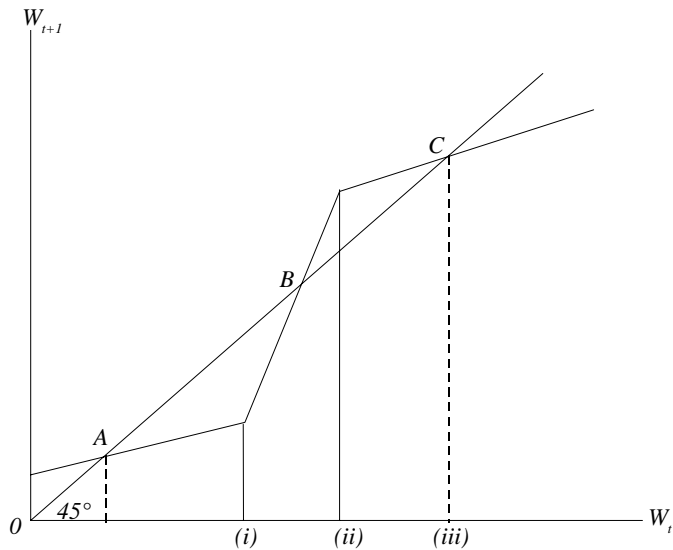
Pour illustrer ce point de vue, étudions la figure empruntée à Galor et Zeira (1993), qui représente la dynamique de l'accumulation du capital dans le cas où le marché du capital est imparfait. Le modèle d'accumulation du capital à partir duquel ce graphique est obtenu est le même que celui de l'équation [8] donnée plus haut mais nous nous plaçons maintenant d'un point de vue intergénérationnel et nous étudions la dynamique complète et non plus seulement celle limitée à deux périodes de temps. Le fait que l'imperfection du marché du capital introduise un élément de non-convexité dans la dynamique de la richesse et des équilibres à long terme est un point fondamental. Les individus situés initialement à gauche du point *B* finissent par se retrouver au point *A* d'équilibre des bas revenus⁽²⁴⁾, tandis que ceux situés initialement à droite du point *B* finissent par se retrouver au point *C* d'équilibre des hauts revenus. Partons d'une distribution de richesse initiale différente de la distribution d'équilibre à long terme des deux points (*A*, *C*) et étudions les effets d'une redistribution des richesses des individus situés au point *C* ou dans son voisinage aux individus qui sont situés juste en dessous du point *B* et qui, de ce fait, sont susceptibles de dépasser le point *B* pour accéder au sentier des hauts revenus menant à *C*. Il est clair que cette redistribution améliore l'efficacité à long terme de l'économie et diminue la pauvreté. À long terme, davantage d'individus se retrouvent au point *C* et moins d'individus au point *A*. Ce mécanisme est exactement le même que celui décrit dans le modèle étudié précédemment, excepté que, maintenant, étant donné que nous nous plaçons dans une perspective de long terme, la façon dont le transfert initial de richesses est opérée dans la réalité importe peu. Si le transfert nécessite de favoriser l'accès à l'éducation et à la formation de capital humain, la principale leçon à tirer de ce modèle est qu'il convient de réserver ces programmes aux ménages situés au voisinage de la frontière où il est possible de quitter le sentier des bas revenus pour celui des hauts revenus. *Contrairement à l'argument formulé dans le cadre d'étude statique traditionnel du bien-être, ce ne sont pas les individus les plus pauvres, par exemple, ceux situés en dessous de A, qui doivent être ciblés mais les plus riches des individus les plus pauvres, par exemple ceux situés juste en dessous de B.*

Si l'on prend à nouveau pour cadre le modèle original dans lequel l'accumulation du capital au niveau individuel a un effet de productivité externe sur l'ensemble de l'économie, l'argument précédent impliquerait que les transferts opérés sous forme de capital, et plus précisément de capital humain dans [10], ne devraient pas engendrer d'effets uniformes et ne devraient même pas cibler les individus les plus pauvres, mais les individus de la classe moyenne qui sont les plus susceptibles de sortir du piège de la

(24) Notons que, compte tenu de la spécification [8] du modèle, le point *A* devrait en toute logique être confondu avec l'origine.

trappe à pauvreté grâce à ce transfert. Dans le domaine de l'éducation, cette conclusion justifierait de consacrer des fonds publics non seulement à l'enseignement primaire et secondaire, comme cela est souvent préconisé pour des raisons d'efficacité et d'équité, mais, en outre, d'en consacrer sélectivement à l'enseignement supérieur. Le même argument pourrait aussi justifier de ne pas accorder nécessairement les bourses aux plus pauvres mais de les octroyer aux enfants appartenant à la classe moyenne qui auront été suffisamment loin dans leurs études grâce au soutien de leurs parents. Le fait qu'il convient d'accorder une importance optimale à la « classe moyenne » pour des raisons d'efficacité et non parce que cette classe peut influencer sur les décisions politiques prise à la majorité des voix est une nouvelle dimension intéressante dont il est souhaitable de tenir compte lorsque l'on étudie la question de la redistribution dans les pays en développement.

Niveaux d'équilibre de la richesse en présence d'un marché imparfait du capital



Source : Galor et Zeira, 1993.

Conclusion

Il est temps maintenant de résumer les arguments exposés et de revenir à la question concrète de savoir ce qu'est et ce que devrait être la redistribution dans les pays en développement. Nous avons fait remarquer au début du présent document que la redistribution semble faire l'objet d'une approche simple de plus en plus partagée. Selon cette approche, la redistribution devrait être effectuée essentiellement au moyen d'un impôt quasiment neutre (et raisonnablement modéré) et de fonds publics consacrés plus ou moins uniformément au financement de biens réellement collectifs comme, par exemple, la défense

ou la police, ainsi que de services sociaux comme, entre autres, l'éducation et la santé. Nous avons ensuite procédé en deux étapes en nous demandant :

- s'il est possible d'appliquer des politiques de redistribution ayant pour objectif une progressivité plus directe ;
- et, dans l'affirmative, quels types de choix devraient être faits à la lumière de la théorie actuelle sur la relation entre la distribution, la redistribution et la croissance.

Un bref examen des résultats des systèmes redistributifs des pays en développement nous a permis de répondre à la première question. Nous sommes persuadés qu'il est envisageable de redistribuer *directement* aux plus pauvres dans les pays en développement – quoique de façon plus limitée que dans les pays développés – en mettant en œuvre une politique de transferts en nature et, éventuellement, en recourant davantage aux instruments de fiscalité directe. Il est certainement plus facile de procéder à une redistribution *indirecte* au moyen d'un impôt neutre et de prestations uniformément réparties mais, comme nous l'avons montré, sa progressivité effective est quelque peu ambiguë car elle est nécessairement retardée dans le temps.

En ce qui concerne la deuxième question, que nous avons étudiée dans le cadre d'analyse habituel de la croissance et de la distribution, nous pensons que le choix à opérer entre redistribuer directement ou indirectement dépend de la préférence que le processus de décision publique donne ou non aux revenus futurs par rapport aux revenus présents, de l'aversion pour l'inégalité, et de l'élasticité du taux de croissance par rapport à la redistribution. Privilégier les instruments que sont un impôt neutre et des dépenses publiques sociales réparties uniformément est compatible avec un faible taux de préférence temporelle et, par conséquent, avec une forte préférence pour l'objectif de croissance pure. En revanche, les politiques visant à redistribuer plus directement et immédiatement seraient compatibles avec un taux de préférence temporelle supérieur et avec une plus grande aversion pour l'inégalité et pour la pauvreté. Concrètement, cependant, la plupart des objectifs raisonnables de bien-être social conduiront à associer ces deux politiques et il semble n'y avoir aucune raison pour choisir systématiquement l'une ou l'autre.

Si on considère que les imperfections du marché du capital sont l'un des moyens par lesquels la distribution des revenus et du capital est susceptible d'avoir une incidence sur la croissance, on aboutit à un autre type de conclusion. Premièrement, il serait souhaitable que les politiques de redistribution comportent davantage de mesures visant à diminuer l'ampleur du rationnement du crédit dans l'économie. Deuxièmement, les politiques de redistribution indirecte visant à redistribuer le capital humain ne devraient pas nécessairement cibler les individus les plus pauvres, mais les individus – ou, pour employer un terme plus approprié, les familles – qui sont situé(e)s juste en dessous du niveau de capital ou de revenu qui empêche leur accession aux sentiers d'expansion des hauts revenus. Même si on ne voit pas bien comment ce ciblage pourrait être obtenu, cela ouvre une voie intéressante à des travaux de recherche ultérieurs.

Références bibliographiques

- Aghion P. et P. Bolton (1997) : « A Theory of Trickle-Down Growth and Development », *Review of Economic Studies*, 64 (2), pp. 151-72.
- Aghion P., E. Caroli et C. Garcia-Penalosa (1999) : « Inequality and Economic Growth: The Perspective of the New Growth Theory », *Journal of Economic Literature*, 37 (4), pp. 1615-60.
- Ahmad E et N. Stern (1991) : *The Theory and Practice of Tax Reform in Developing Countries*, Cambridge University Press.
- Ahmad E. et N. Stern (1987) : « Alternative Sources of Government Revenue: Illustration from India » in *The Theory of Taxation for Developing Countries*, Newbery et Stern (eds), Oxford University Press.
- Alesina A. et D. Rodrik (1994) : « Distributive Politics and Economic Growth », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 104, pp. 465-490.
- Banerjee A. et A. Newman (1993) : « Occupational Choice and the Process of Development », *Journal of Political Economy*, 101 (2), pp. 274-98.
- Benabou R. (1996) : « Inequality and Growth » in *NBER Macroeconomics Annual 1996*, Bernanke et Rotemberg (eds), Cambridge et Londres, MIT Press.
- Bertola G. (1993) : « Factor Shares and Savings in Endogenous Growth », *American Economic Review*, 83 (5), pp. 1184-98.
- Bourguignon F. (1998) : *Distributional Incidence of educational Expenditures: Intergenerational and Capital Market Effects*, Mimeo, World Bank.
- Bourguignon F. (1998) : *Fiscalité et redistribution*, Rapport du Conseil d'Analyse Economique, n° 11, Paris, Documentation Française.
- Bourguignon F., P-A Chiappori et R. Hugounenq (1993) : « Exploring the Distribution and Incentive Effects of Tax Harmonization » in *Empirical Approaches to Fiscal Policy Modelling*, Heimler et Meulders (eds), Londres, Chapman & Hall, pp. 235-250.
- Devarajan S. et S. Hossain (1995) : « The Combined Incidence of Taxes and Public Expenditures in the Philippines », *World Bank Policy Research Working Paper*, 1543.
- Filmer D., J. Hammer et L. Pritchett (1997) : *Health Policy in Poor Countries: Weak Links in the Chain*, Mimeo, World Bank.
- Galor O. et J. Zeira (1993) : Income Distribution and Macroeconomics, *Review of Economic Studies*, 60 (1), pp. 35-52.

- Gil Diaz F. (1987) : « Some Lessons from Mexico's Tax Reform » in *The Theory of Taxation for Developing Countries*, Newbery et Stern (eds), Oxford University Press.
- Grosh M. (1995) : « Toward Quantifying the Trade-off: Administrative Costs and Incidence in Targeted Programs in Latin America » in *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*, van de Walle et Nead (eds), John Hopkins Press.
- Hammer J., I. Nabi et J. Cercone (1995) : « Distributional Effects of Social Expenditure in Malaysia. 1974 to 1989 » in *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*, van de Walle et Nead (eds), John Hopkins Press.
- Harberger A. (1962) : « The Incidence of the Corporation Income Tax », *Journal of Political Economy*, 70, pp. 215-240.
- Harberger A. (1998) : « Monetary and Fiscal Policy for Equitable Economic Growth » in *Income Distribution and High-Quality Growth*, Tanzi et Chu (eds), The MIT Press.
- Hoff K. et A. Lyon (1995) : « Non-Leaky Buckets: Optimal Redistributive Taxation and Agency Costs », *Journal of Public Economics*, 58 (3), pp. 365-90.
- IMF (1998) : « Fiscal Reforms in Low-Income Countries: Experience Under IMF-Supported Programs », *Occasional Paper*, 160, Washington, International Monetary Fund.
- Merman J. (1979) : *Public Expenditures in Malaysia: Who benefits and Why*, New York, Oxford University Press.
- Persson T. et G. Tabellini (1994) : « Is Inequality Harmful to Growth », *American Economic Review*, vol. 84, pp. 600-621.
- Piketty T. (1997) : « The Dynamics of the Wealth Distribution and the Interest Rate with Credit Rationing », *Review of Economic Studies*, 64 (2), pp. 173-89.
- Ravallion M. et G. Datt (1995) : « Is Targeting Through a Work Requirement Efficient? Some Evidence from Rural India » in *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*, van de Walle et Nead (eds), John Hopkins Press.
- Romer T. (1975) : « Individual Welfare, Majority Voting, and the Properties of a Linear Income Tax », *Journal of Public Economics*, 4 (2), pp. 163-85.
- Selowski M. (1979) : *Who Benefits from Government Expenditures? A Case Study of Colombia*, New York, Oxford University Press.
- Tanzi V. et H-Y Chu (1998) : *Income Distribution and High-Quality Growth*, The MIT Press.
- Van de Walle D. (1998) : « Assessing the Welfare Impacts of Public Spending », *World Development*, 26 (3).
- Van de Walle D. et K. Nead (1995) : *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*, John Hopkins Press.

Quel avenir pour les institutions de Bretton Woods ?

Les transformations de la conditionnalité

Christian Chavagneux

*Journaliste à Alternatives Économiques
et Rédacteur en Chef de la Revue l'Économie Politique*

Laurence Tubiana

Conseil d'Analyse Économique

Les institutions de Bretton Woods sont sous le feu croisé de critiques venant d'horizons très divers. Ces critiques se regroupent en trois courants qui chacun à leur manière contestent les orientations et les méthodes de travail de ces institutions. Les conservateurs et les contestataires « radicaux » verraient bien une refonte complète des institutions et la réduction de leurs rôles et de leurs mandats. Les critiques des économistes comme Stiglitz, contestent moins les attributions des institutions que leurs orientations et leur doctrine. Quelles que soient leurs différences et leur intensité ces critiques constatent la nécessité d'une réforme en profondeur et d'un débat ouvert sur la nature de ces réformes. Si jusqu'ici les institutions de Bretton Woods ont cherché pour répondre aux critiques à se réformer de l'intérieur, elles ne peuvent plus aujourd'hui échapper à une revue plus large, dont le rapport de la commission Meltzer élaboré pour le Congrès américain a donné le coup d'envoi. L'Union européenne doit maintenant prendre part de façon active à ce débat sous peine de laisser le champ à une confrontation essentiellement intra-américaine.

On peut en être surpris aujourd'hui, tant elle paraît intimement liée aux interventions du FMI et de la Banque mondiale, mais la conditionnalité n'est pas inscrite dans leurs statuts fondateurs. Si le principe en a été discuté lors des travaux préparatoires à la conférence de Bretton Woods, la rédaction initiale de l'article V, section 3, des statuts du FMI, qui précise les conditions d'accès aux financements du Fonds, a adopté une vision non contraignante stipulant qu'un pays pouvait avoir accès aux ressources de l'institution sur la simple déclaration d'un besoin de financements.

On est loin aujourd'hui de cette conception. Depuis la crise de l'endettement des pays en développement au début des années quatre-vingt, le Fonds et la Banque ont développé et progressivement renforcé les conditionnalités liées à l'octroi de leurs crédits. C'est précisément leur pertinence et leur efficacité qui sont, avec le mode gestion des organisations, l'objet du débat actuel sur la réforme des institutions de Bretton Woods.

Ce débat s'est intensifié depuis la crise financière asiatique et russe de 1997 et 1998. Différents courants, parfois très opposés, défendent l'idée d'une redéfinition du champ de l'activité du Fonds monétaire et de la Banque. Certains conservateurs du Congrès américain plaident pour la suppression de la Banque mondiale et du Fonds ou tout au moins un recentrage très strict de leur activité. L'analyse du rapport Meltzer (2000) conclut que les intérêts stratégiques américains ne sont pas bien servis par ces institutions et qu'en outre ces dernières pourraient être en grande partie avantageusement remplacées par les mécanismes financiers privés internationaux.

Les organisations contestataires souhaitent que ces deux institutions passent sous le contrôle des Nations Unies jugées plus démocratiques et que les conditionnalités liées à la libéralisation économique soient levées pour mettre en place des programmes de lutte contre la pauvreté. Cette contestation, qui s'est organisée au début des années quatre-vingt-dix, rejoint aujourd'hui un courant plus global de remise en cause de la mondialisation. La Banque et le Fonds, comme l'OMC, apparaissant comme des acteurs de l'approfondissement de la mondialisation économique, sans réelle volonté ou capacité d'en corriger les effets négatifs.

Dans ce débat, l'administration américaine défend une position plus mesurée, en recommandant que le Fonds monétaire se désengage à terme des prêts d'ajustement structurel aux économies les plus pauvres et se concentre sur les prêts aux économies émergentes ainsi qu'à la surveillance des marchés financiers. C'est la Banque mondiale qui devrait se consacrer à la lutte contre la pauvreté et au financement du développement notamment dans les pays les plus pauvres. L'Union européenne s'est peu exprimée jusqu'ici sur le sujet de la réforme globale des institutions de Bretton Woods et a surtout mis l'accent sur les modalités de surveillance du Fonds monétaire. Il est urgent que l'Union européenne s'engage et défende ses objectifs quant à la future architecture des institutions économiques internationales.

Le débat sur leur réforme est étroitement lié à celui sur l'efficacité de l'aide. C'est en effet pour répondre aux vives critiques émanant de différents milieux que la Banque mondiale a lancé une réflexion sur ce sujet avec pour objectif de fonder une nouvelle légitimité pour l'aide publique au développement, aide qui stagne ou qui régresse pour la plupart des pays développés. Ces études (Dollar et Burnside, 1997 et 1998 et Collier et Dollar, 1999) tendent à montrer qu'une allocation de l'aide vers les pays qui sont le plus disposés à conduire des réformes et à mettre en œuvre de « bonnes politiques » est beaucoup plus efficace pour lutter contre la pauvreté.

Cette réflexion sur la « sélectivité » de l'aide qui préoccupe tous les bailleurs de fonds est l'aboutissement d'une évolution. Celle qui a vu se développer la notion de conditionnalité et le passage de son champ d'action purement économique à des domaines de plus en plus nombreux et de plus en plus généraux (environnement, questions sociales, corruption, ...). Ces conditionnalités ont été jugées finalement peu efficaces par les différents analystes et évaluateurs des politiques de la Banque et du Fonds. La réflexion sur la sélectivité tend à reconnaître cet échec et à substituer, à la définition de conditions à faire accepter par les pays récipiendaires, l'idée de l'accompagnement de processus déjà engagés et qu'il faut soutenir. D'où les réflexions sur la qualité des institutions dans les pays en développement et l'idée de réserver l'aide aux États promoteurs d'une bonne gouvernance.

Si le principe de réserver l'aide aux pays qui sont a priori les mieux à même de l'utiliser peut être retenu, il reste à définir les critères qui vont permettre de sélectionner les « bons élèves ». C'est là que l'Union européenne peut faire entendre sa voix en proposant un mode de sélection qui ne soit pas uniquement l'application des recettes standards traditionnelles proposées depuis vingt ans par les institutions de Bretton Woods. Le débat doit s'ouvrir sur ces questions. C'est la conception du développement par les bailleurs de fonds internationaux qui est en jeu et, en conséquence, la manière de leur répartir les moyens et les objectifs à accomplir. Plus de cinquante ans après la conférence de Bretton Woods, une nouvelle architecture institutionnelle internationale se met en place, de manière moins solennelle, mais tout à fait réelle. L'Europe se doit d'y participer afin de ne pas laisser aux États-Unis, comme ce fut le cas jusqu'à présent, une simple domination par défaut.

L'analyse de l'évolution du principe de conditionnalité permettra de montrer comment les institutions de Bretton Woods réclament, au nom de l'efficacité de leurs interventions, un droit de regard politique sur les pays dans lesquels elles interviennent. Les principes d'une politique de sélectivité fondée sur la qualité des institutions des pays en développement seront alors analysés. Des propositions quant à une position européenne sont présentées en conclusion.

Aux origines de la conditionnalité

On peut présenter l'histoire de la conditionnalité économique des institutions de Bretton Woods comme répondant uniquement à des considérations techniques et financières. Ainsi, Gutian (1995) souligne-t-il que le FMI, lors de sa création, a été conçu comme un pool centralisé de liquidités destinées à aider les pays victimes de problèmes temporaires de balance des paiements. Le Fonds devait donc s'assurer que ces liquidités lui seraient toujours remboursées. Le principe de la conditionnalité permet alors d'éviter les comportements d'alea moral et la détérioration de la qualité du portefeuille du FMI tout en assurant le caractère de court terme des crédits

qui doivent pouvoir être accessibles à tous les membres qui en ont besoin. La circulation internationale des capitaux prenant de l'ampleur, les crises de balance des paiements en ont pris aussi, nécessitant des prêts aux montants plus élevés, ce qui a justifié un accroissement de la conditionnalité selon les principes de base énoncés plus haut.

À cette vision technique de l'approfondissement de la conditionnalité économique, on peut opposer une présentation plus politique que met en évidence l'histoire de la construction du principe de conditionnalité (L'Hériteau et Chavagneux, 1990, chapitre 3).

La conditionnalité économique naît seulement dans les années cinquante. Elle sera portée par un instrument qui n'avait pas du tout été créé à cet effet, le crédit *stand by*. Il s'agissait, lors de sa création en 1952, de mettre à la disposition des États-membres une sorte de tranche de réserve supplémentaire (la possibilité d'obtenir sans condition des ressources du Fonds) mais pour un montant et une période déterminés. D'ailleurs, la dénomination française de ce mode de crédit était à l'époque « assurément de tirage ». Mais à partir d'un prêt *stand by* au Pérou de février 1954, celui-ci va débiter sa carrière d'instrument de contrôle au service du FMI. L'accord comportait une clause selon laquelle le Fonds pouvait mettre fin au financement avant que l'accord arrive à expiration, supprimant le caractère inconditionnel du prêt. Ce genre de clause sera de plus en plus présent dans les accords signés au cours des années cinquante et soixante. Afin de préciser cette procédure de retrait éventuel, le FMI introduit en mars 1956, dans le cadre d'un accord avec le Chili, le principe de l'échelonnement des tirages et en juillet 1957, dans le cadre d'un accord avec le Paraguay, celui des clauses de réalisation, plus connues aujourd'hui sous le nom de critères de performance.

Mais tous les pays n'étaient pas logés à la même enseigne, les pays développés ayant recours aux crédits *stand by* (Grande Bretagne, États-Unis, Japon, Australie, Islande) se voyant dispensés de toute contrainte. Cette disparité de traitement a nourri une opposition de la part des pays en développement au sein du conseil d'administration. Celle-ci a pris un tour plus vif après l'octroi en novembre 1967 d'un prêt important au Royaume-Uni, sans condition, pour l'aider à gérer la crise de la livre. Afin de fixer les faits dans les règles, les pays développés ont alors imposé une officialisation de la doctrine de la conditionnalité dans une décision du conseil d'administration du 20 septembre 1968 qui sera introduite dans les statuts du FMI lors du premier amendement en 1969. Plusieurs principes sont affirmés : celui de consultations régulières et obligatoires entre les pays et le Fonds et ceux des clauses d'échelonnement et des critères de performance. Naissent à cette occasion la lettre d'intention du pays envers le Fonds monétaire et la confirmation par celui-ci de l'octroi du prêt, devenu « accord de confirmation ». À partir de ce moment, l'objet de la conditionnalité est transformé : d'un moyen d'assurer le remboursement des tirages, elle devient un outil permettant d'imposer des règles de bonne conduite économique.

Dès lors, les critiques dont fera l'objet la conditionnalité seront toujours récupérées par le FMI pour les transformer en argument d'approfondissement de son principe. Il en est ainsi lorsque les pays en développement demandent au Fonds monétaire une meilleure prise en compte du long terme, l'institution ayant trop tendance à leurs yeux à sacrifier la croissance au rétablissement rapide des comptes extérieurs. Le FMI, bientôt rejoint par la Banque mondiale, répond à cette critique par la création des plans d'ajustement structurel. S'il accroît de fait la durée de ses prêts, il réaffirme par la même occasion la primauté de l'ajustement sur le financement et approfondit du même coup le champ d'application de ses interventions économiques.

La conditionnalité économique revêt donc une double caractéristique politique. D'une part, l'affirmation de son principe est le fruit du contrôle exercé sur l'institution par les pays les plus puissants. D'autre part, sa mise œuvre par les institutions de Bretton Woods font de celles-ci des acteurs en négociations permanentes avec les pays dans lesquels elles interviennent. Dans une dimension plus de négociations que d'affrontement. Contrairement à ce qu'affirment les critiques les plus fortes de la conditionnalité, les travaux de Mosley, Harrigan et Toye (1991) ont montré que l'influence des institutions internationales ne s'inscrit pas dans un jeu simple de relations avec une liste de conditions d'un côté et leur respect strict ou l'arrêt de l'ajustement de l'autre. C'est plutôt un jeu subtil de négociations qui s'instaure, les institutions internationales fixant la barre plus ou moins haute en fonction des objectifs qu'elles souhaitent atteindre à un moment donné, les dirigeants locaux cherchant à mesurer jusqu'où ils peuvent ne pas respecter les contraintes qui leurs sont imposées en fonction de leurs propres objectifs. Les politiques de coopération sont alors confrontées à un paradoxe qui détermine directement le niveau d'efficacité des conditionnalités. Soit elles font face à des dirigeants locaux qui disposent d'un projet politique fort et elles doivent négocier âprement à court terme pour faire valoir leur point de vue et passer par des moments de tension, en même temps qu'elles ont plus de chances d'être satisfaites dans la réalisation de leurs programmes et de leurs projets à moyen-long terme. Soit elles font face à une trajectoire politique plus marquée par la « politique du ventre », selon l'expression du politologue Jean-François Bayart, et leurs négociations ont toutes les chances de se révéler plus faciles à court terme, en même temps que la mise en œuvre de leurs recommandations risque d'être extrêmement faible, voire nulle à moyen-long terme, ouvrant la porte à de futures négociations conflictuelles (*macho bargaining*) aussi coûteuses qu'inefficaces pour l'avancement des réformes.

Un premier bilan

Qu'en a-t-il été concrètement ? La conditionnalité a véritablement joué un rôle politique international avec le renouveau du FMI comme gestionnaire principal de la crise d'endettement des pays en développement à partir du début des années quatre-vingt. Le fondement de la conditionnalité

des réformes réclamées dans le cadre des prêts d'ajustement structurel est que l'aide ne peut être efficace sans un environnement économique adéquat. Si personne n'a contesté cette affirmation de bon sens, un débat s'est ouvert sur la manière dont sont déterminées les réformes demandées et dont le processus de réforme est géré.

Il en ressort que l'application des conditionnalités n'est pas concluante, pour des raisons diverses. D'abord, les critères d'évaluation des réformes se révèlent en pratique très nombreux et difficiles à mesurer objectivement. Ensuite, les donateurs ont souvent besoin de continuer à déboursier des fonds dans tel ou tel pays pour des raisons internes. Le Fonds monétaire a cherché à maintenir les facilités d'ajustement structurel renforcées alors même que les résultats de ses évaluations donnaient des résultats décevants. Enfin, la Banque mondiale elle-même a demandé aux différents bailleurs de fonds de continuer à financer des pays qui n'appliquent que très partiellement ses recommandations pour éviter le choc économique impliqué par l'arrêt de l'aide. Paul Collier (1997) traite la suspension de l'aide liée au non-respect des conditionnalités de « menace nucléaire ». Cette menace a au mieux un effet dissuasif, en fait elle n'est pas crédible car les conséquences sur l'économie des pays emprunteurs serait trop graves pour que cette menace soit effectivement appliquée.

La Banque mondiale et le FMI ont répondu à ces critiques de deux manières. En essayant, d'un côté, de mieux définir les critères d'évaluation des réformes et de lier des tranches de financement à des séquences spécifiques de réformes de manière à ne pas bloquer l'ensemble d'un programme si des mesures n'ont pas été entreprises. Une fois les critères définis (*benchmark* ou critères de performance pour le Fonds), les pays se qualifient pour de nouvelles tranches de financement en fonction de la réalisation des objectifs. Un « menu » de réformes est établi qui rend indépendantes les ressources attribuées à chaque secteur, ainsi les ressources liées aux réformes sociales sont indépendantes des ressources liées aux objectifs macroéconomiques (*Higher Impact Adjustment Lending*).

D'un autre côté, le débat sur les conditionnalités a porté sur le type de conditions associé au déclenchement des prêts. Différents types d'acteurs sont intervenus pour allonger la liste des conditions sans que le cœur des recommandations des programmes d'ajustement soit remis en question. Aussi, aux conditions économiques habituelles liées au déficit public, aux taux de change (avec des doctrines qui ont varié dans le temps), à la libéralisation des échanges, se sont adjointes des conditions sociales, liées à la démocratisation du système politique, à la gouvernance des systèmes de gestion publique, à l'environnement, etc. Après son approfondissement dans la dimension économique, le champ d'application de la conditionnalité a été élargi à de nouveaux domaines.

L'élargissement de la conditionnalité

Là encore, c'est la récupération des critiques faites aux institutions, notamment à la Banque mondiale, qui a été à l'origine de l'institutionnalisation de nouvelles formes de conditionnalités. Ces critiques concernent la protection de l'environnement, les aspects sociaux et les conditions politiques de l'ajustement (Chavagneux, 1995, pp.12-17). Ils ont fait l'objet d'une discussion lors du G7 de Halifax de juin 1995, sous la pression des États-Unis, partisans de la prise en compte de ces nouveaux domaines qualifiés de « réformes de la deuxième génération », et ne visant pas moins, selon l'expression de Laurence Summers, qu'à mettre en œuvre « un nouveau paradigme de développement ». Quels étaient les arguments avancés ?

Si des projets sont trop polluants, ils mettent en cause la viabilité de la planète et s'ils se traduisent par des déplacements forcés de populations, ils deviennent source de contestations. Les organisations multilatérales devront donc s'attacher à ne financer que les projets respectueux de l'environnement local, géographique, humain, et mondial.

Si l'ajustement à moyen-long terme se fait au détriment des populations les plus pauvres, un trop grand déficit social peut créer les conditions d'une remise en cause des programmes structurels. Devraient être aidés en priorité les gouvernements qui font l'effort de se préoccuper des conditions sociales de leur population, en établissant par exemple des filets de sécurité pour des populations cibles particulièrement touchées par l'ajustement, et qui portent attention aux questions relatives à l'éducation, à la santé.

Enfin, si le pouvoir en place laisse peu de place à la démocratie, aucun consensus politique n'est possible pour un ajustement et un développement à long terme. Ne devraient être favorisés que les pays qui respectent ce consensus démocratique.

Le document d'accompagnement du G7 indique alors que compte tenu des difficultés budgétaires rencontrées par les pays donateurs, « les ressources concessionnelles devront être allouées en priorité aux pays qui en ont le plus besoin et ont démontré la capacité de les utiliser efficacement ». L'institutionnalisation de ces nouveaux éléments dans la politique d'ajustement des institutions de Bretton Woods représente un changement important procédant d'un élargissement de leurs missions originelles. Quelles voies sont alors proposées à Halifax ?

En ce qui concerne les questions environnementales, les plus gros pollueurs de la planète se trouvant d'abord dans les pays industrialisés, il a paru difficile de demander aux pays en développement d'introduire rapidement des normes environnementales identiques à celles en vigueur dans des pays plus développés. Néanmoins, il était nécessaire que lors de la négociation et de la conception des projets financés par les organisations multilatérales, leurs conséquences sur l'environnement, les déplacements de population, la déforestation, la qualité des eaux, etc., soient prises en

compte de manière explicite, sans pour autant introduire un mécanisme conditionnel spécifique, mais en renforçant les procédures d'évaluation de projets. C'est la direction qu'a semblé prendre la communauté internationale.

C'est dans le domaine social que l'institutionnalisation d'une nouvelle conditionnalité a été le plus clairement affichée. Il a ainsi été indiqué à Halifax que « les banques multilatérales de développement devront sérieusement envisager de fortement réduire leurs programmes de prêts aux pays qui ne montreraient pas clairement un engagement ferme pour la réduction de la pauvreté ». Le principe d'une conditionnalité sociale pose pourtant plusieurs questions.

N'y a-t-il pas d'abord une forme de paradoxe à mettre en œuvre de manière rigoureuse une conditionnalité sociale qui conduit à interrompre des transferts financiers vers des pays pauvres, justement parce qu'ils ont trop de pauvres, faute de politiques adaptées ? Un second problème se pose dans la définition du champ où pourrait s'appliquer cette conditionnalité sociale. Dans un accord entre le Burkina Faso, le FMI et la Banque mondiale, l'un des critères d'ajustement de moyen terme a porté sur un engagement de réduction du nombre des excisions pratiquées dans le pays. Ce genre de condition représente-t-elle un dérapage par rapport à ce que pourrait être une conditionnalité sociale ou bien doit-elle être considérée comme un critère essentiel de santé publique ?

Une autre voie a été tentée dans la prise en compte des problèmes sociaux par la définition de programmes cibles destinés à soutenir les populations particulièrement touchées par l'ajustement. L'expérience semble indiquer que faute de capacités administratives suffisantes dans les pays en développement les plus pauvres, ce type de programmes ne peut guère être développé et reste réservé aux pays intermédiaires.

Une solution mise en avant aujourd'hui par la Banque mondiale consiste à trouver des relais d'action sociale hors des États des pays en développement en favorisant les actions sur le terrain des ONG. Faut-il développer cette voie ? Si l'on doit souligner l'excellent travail accompli par ces organisations, il existe des difficultés propres à une utilisation trop importante de ces institutions. Des ONG trop puissantes poursuivent souvent des objectifs propres, y compris politiques, difficilement maîtrisables. Leur multiplicité rend difficile une action coordonnée sur le terrain. Un autre problème tient à la mauvaise qualité de certaines organisations locales. Enfin, en cas de difficulté, les ONG n'ont souvent pas les mêmes moyens de pression que les institutions multilatérales. La qualité première de ces organisations repose bien évidemment sur leur connaissance et leur compétence au niveau le plus local. La Banque mondiale reconnaît ses propres manques en la matière. Mais l'intérêt qu'elle semble montrer aujourd'hui pour les ONG ne sert-il pas de palliatif à une réforme de l'institution qui serait rendue nécessaire par l'insuffisante décentralisation de ses moyens ?

On peut aussi se demander si les institutions de Bretton Woods disposent des moyens suffisants pour assurer une aide de qualité en matière de pauvreté et, par suite, pour évaluer la réalisation des politiques définies. Les conclusions d'un rapport de fin 1996 du département des évaluations des politiques de la Banque mondiale, qui s'est intéressé à l'action de l'institution en matière de lutte contre la pauvreté, permettent d'en douter. Le moins que l'on puisse dire est que les évaluateurs n'ont pas pris de gants et leur conclusion est sans appel : le travail de la Banque mondiale en matière de réduction de la pauvreté est inefficace. Leur rapport a passé en revue 48 études sur la pauvreté, effectuées entre 1988 et 1994, qui servent de base à la définition de la stratégie de la Banque et conclut que plus de 40 % sont inadaptées. Ils indiquent aussi que les résultats de ces travaux n'ont qu'une influence mineure sur la définition de la stratégie de la Banque dans les pays concernés qui reste focalisée sur l'ajustement structurel économique sans tenir compte de manière adéquate de la situation des populations les plus pauvres.

Enfin, l'enjeu de la conditionnalité politique est devenu le plus important. Si les pays du G7 se sont contentés à Halifax d'un appel général à plus de stratégies de développement participatives, associant mieux les populations, le thème a depuis lors fait l'objet de nombreuses négociations.

Pour avancer, c'est d'abord la piste d'une conditionnalité démocratique qui a été suivie. Elle consistait à favoriser les pays qui s'engageaient dans les processus de libéralisation politique et d'élections qui se sont développés, en particulier en Afrique, dans les années quatre-vingt-dix. Une telle évolution posait plusieurs problèmes difficile à résoudre :

- elle pose un problème de définition : autant les critères d'une conditionnalité économique sont faciles à définir (pas plus de X % de déficit budgétaire), autant ceux d'une conditionnalité démocratique sont difficiles à établir. Si la démocratie repose sur des principes universels, sa représentation politique peut prendre des formes très variées. Savoir si un régime politique évolue ou non vers la démocratie réclame de connaître son histoire, ses acteurs, etc. Autant de connaissances et d'analyses dont les organisations multilatérales ne disposent pas actuellement ;

- elle suppose la remise en cause possible d'intérêts économiques importants pour les pays industrialisés : lorsque après un nouveau massacre perpétré par l'armée indonésienne dans le Timor, les Pays-Bas qui dirigeaient le groupe d'aide à l'Indonésie ont voulu stopper toute aide, le Président indonésien Suharto a tout simplement refusé de traiter avec le groupe pour le reconstituer sans les Pays-Bas et sous l'égide de la Banque mondiale, et les autres donateurs ont suivi. Il leur est apparu difficile de mettre en difficulté un pays au vaste marché qui croissait à plus de 6 % par an. Dans un autre contexte, le comportement du Japon et des États-Unis face à la Chine en présente un autre exemple ;

- elle crée la difficulté de devoir gérer l'après-sanction : après deux ans de sanctions internationales pour refus d'avancées démocratiques, le Ke-

nya s'est trouvé dans une situation économique encore plus grave obligeant les bailleurs de fonds à trouver les moyens d'une reprise de l'aide pour éviter les tensions internes.

L'institutionnalisation de la conditionnalité politique a finalement pris la forme en septembre 1997 d'une conditionnalité anti-corruption. On ne l'a pas assez noté à l'époque mais c'est la première fois qu'était reconnue officiellement aux institutions de Bretton Woods la possibilité de s'aventurer vers un domaine totalement absent des objectifs fixés au sortir de la deuxième guerre mondiale et même en opposition avec la séparation entre approche économique et approche politique imposée à cette époque. Si la mesure n'a pas paru marquer un grand changement, c'est qu'elle a souvent été interprétée comme l'une des justifications par lesquelles les institutions de Bretton Woods poursuivaient leur entreprise de démolition de l'État et de négation du politique dans les pays en développement. Pourtant, il nous semble qu'aujourd'hui le FMI et la Banque mondiale, soutenus par leurs actionnaires, sont entrés dans une nouvelle étape visant à remettre en cause l'architecture institutionnelle de Bretton Woods en réclamant de manière explicite la reconnaissance de leur droit à s'emparer du domaine politique au nom de l'efficacité de leurs interventions.

Les institutions de Bretton Woods dans le champ politique

Trois raisons immédiates poussent aussi bien le Fonds monétaire international que la Banque mondiale à se saisir explicitement du politique. D'abord, les problèmes budgétaires rencontrés par les pays industrialisés ont incité à une remise en cause progressive des financements à destination des institutions d'aide internationale, bilatérales et multilatérales. Le Congrès américain a même développé une forte hostilité vis-à-vis des institutions d'aide, en particulier multilatérales. La diminution progressive des ressources financières apportées par les États qui permettent une activité de prêts à des conditions favorables (faible taux d'intérêt, longue période de remboursement, etc.) oblige les politiques de coopération à devenir plus sélectives. Elles sont amenées pour cela à chercher à définir les critères qui leur permettent de choisir les pays dans lesquels leurs interventions pourraient s'avérer les plus efficaces.

Ensuite, les institutions internationales, aussi bien que les politiques de coopération bilatérales, se sont résolues, en partie sous cette pression budgétaire, à procéder à un début d'évaluation de leurs actions passées dont les résultats n'ont pas été des plus encourageants. L'exemple le plus connu au niveau multilatéral en est le rapport Wapenhans, qui montrait la dégradation continue du portefeuille de la Banque mondiale, en même temps que les travaux universitaires démontraient la faible application concrète et la dimension essentielle de marchandage des mesures incluses dans les programmes d'ajustement (Mosley, Harrigan et Toye, 1991). Là aussi, la conclusion imposait de pouvoir définir des critères de sélection pour déterminer les pays les mieux à même de bénéficier de l'aide.

Enfin, les évaluations de terrain des politiques d'aide ont confirmé les résultats des évaluations générales, à savoir la faible influence des apports d'aide sur la trajectoire économique de long terme des pays. Le rapport d'évaluation de l'aide de la Banque mondiale au Ghana, présenté alors comme un bon élève de l'ajustement, soulignait comme principale recommandation que « la stratégie de la Banque doit se situer dans un horizon temporel plus long et se concentrer sur la recherche et l'élimination des contraintes fondamentales qui font obstacle à un développement à long terme durable. Il faudra pour cela formuler la stratégie en tenant expressément compte de l'évolution des institutions politiques et sociales, de même qu'économiques, c'est-à-dire du contexte global de l'économie politique. En dernier ressort, la stratégie devra être fondée sur une vision commune du genre de société que le gouvernement et le peuple ghanéens souhaitent créer » (Armstrong, 1996, p. 26). Pointe ici l'un des problèmes soulevés par les institutions internationales et qui vont les aider à justifier leurs revendications d'action politique, celui du manque d'appropriation des réformes par les acteurs des pays en développement. Un constat encore présent en 1998 dans les documents du département des évaluations de la Banque mondiale.

Expérience de terrain, pression budgétaire et évaluation du passé convergent donc aujourd'hui pour provoquer une redéfinition des outils utilisés par les politiques de coopération vers une prise en compte explicite du politique. Comme l'indique clairement un ancien vice-président de la Banque mondiale, Willy Wapenhans, l'ajustement structurel n'avait pas les capacités pour devenir « un outil adéquat pour répondre aux graves insuffisances institutionnelles et de mise en œuvre des politiques qui contraignent beaucoup de pays africains » (Wapenhans, 1994, p. 38). Et le même de souligner que « l'importance de la dimension politique dans la mise en œuvre des politiques domestiques, ..., tend à être sous-estimée dans la définition des programmes d'ajustement structurel. C'est peut-être la seule question, la plus fondamentale, qui mérite plus d'analyse et une meilleure compréhension » (1994, p. 40).

La Banque mondiale

La prise en compte des aspects institutionnels du développement a d'abord pris le chemin d'une discussion animée par la Banque mondiale autour de la notion de « bonne gouvernance ». Comme le souligne Smouts (1998a, p. 86), « elle servait à poser la question des lieux de contrôle et de pouvoir effectifs dans les pays dénués de structures étatiques fortes, en Afrique notamment. Elle offrait l'avantage de 'ne préjuger ni du lieu ni du caractère de la véritable autorité de décision, contrairement à des thèmes plus usuels tels que gouvernement ou leadership (Marcou, 1996, p.181)' ». On retrouve ainsi chez le vice-président et conseiller juridique de la Banque mondiale, Ibrahim Shihata, l'idée que « un programme de développement bien conçu peut n'avoir qu'un impact minimal si le gouvernement

du pays manque de la capacité institutionnelle de mettre en œuvre ce programme, ou de créer l'environnement qui permettra d'obtenir un résultat positif » (1995, p. 54). Lorsque l'auteur cherche ensuite à préciser ce que peut recouvrir cette formule générale, deux messages clairs apparaissent. Ce dont les gouvernements ont besoin, c'est surtout d'un cadre juridique pour permettre « une nouvelle synergie entre un gouvernement aminci et plus efficace et un secteur privé revitalisé » (p. 57). D'où les interventions de la Banque mondiale sur le cadre légal et judiciaire : l'institution souhaite ainsi mettre en place le cadre juridique indispensable pour soutenir son objectif premier, à savoir la promotion du secteur privé à quoi finit par se résumer la gouvernance (par exemple, pp. 58 et 128).

Shihata distingue de la gouvernance le développement participatif dont, là encore, le contenu reste assez vague, recouvrant des significations multiples. Le terme est présenté une première fois comme un appel « pour le renforcement des acteurs non étatiques y compris les mouvements populaires de base (*grassroots peoples movements*) et les organisations non gouvernementales » (p. 59). S'agit-il alors simplement d'affirmer une diminution du rôle de l'État considérée comme nécessaire ? Plus loin, Shihata emploie le terme au sens d'un besoin de transfert d'expertise technique aux spécialistes locaux (p. 61). Plus loin encore, il s'agit cette fois de s'assurer une appropriation locale de l'ajustement par les populations (p. 61). Enfin, le terme est également employé dans l'objectif d'obtenir un consensus politique sur la mise en œuvre de l'ajustement (p. 62).

Tous ces exemples montrent que, confrontée au besoin nécessaire et assumé d'une prise en compte de la dimension politique et institutionnelle du développement, la Banque mondiale a d'abord pris la voie d'une vision minimaliste s'appuyant sur la recherche d'un ordre juridique pouvant accompagner la promotion du secteur privé devenue l'objectif premier du développement, voire comme l'indique lui-même Shihata simplement « une fin en soi » (1994, p. 8). Aussi sera-t-on d'accord pour souligner avec Smouts que « quoi qu'il en soit, pour les spécialistes d'économie politique internationale, le concept de gouvernance est lié à ce que les grands organismes de financement en ont fait : un outil idéologique pour une politique de l'État minimum » (1998a, p. 88).

Ainsi, le *World Development Report (WDR)* de 1997 consacré au rôle de l'État est-il empreint de cette vision libérale du politique qui le conçoit comme un obstacle à l'efficacité économique. Dans une représentation tout à fait éclairante (p. 30), la culture et l'histoire, l'État et les institutions gérant les compromis sociaux, et l'économie sont considérés comme trois mondes à part. Plus loin, le rapport cherche à préciser les relations entre les trois réalités sociales différentes que sont l'État, la société civile et le secteur privé économique (p. 116). Ce dernier reste crédité des plus grandes vertus par principe (chapitre 3). À l'inverse, l'État est le lieu de toute les perversions possibles. Il se déduit de cette analyse que la hiérarchie entre l'histoire, les institutions et l'économie est claire : l'économie est le lieu

principal d'organisation du social et, dans un retournement de la thèse de Polanyi, la Banque mondiale souligne qu'institutions et normes sont encastrées (*embedded*) dans les relations de marché (p. 38). On peut alors considérer que ce rapport reste dans la logique de l'approche par la gouvernance et que si les formes du discours changent, la philosophie demeure : « le discours de la Banque mondiale est toujours incapable d'entrer dans le débat sur la nature et sur le fonctionnement de l'État ; il est encore moins préparé pour intégrer ces données (ressorts socio-politiques, multiplicité des acteurs et des logiques, perpétuelles pratiques de 'chevauchement'...) dans l'analyse du rôle de l'État dans l'économie » (...), la politique est toujours traitée de façon technique et déterministe : une fois le pays classé dans la catégorie des 'États à faible capacité', la Banque mondiale sait ce que l'État de ce pays doit faire ou ne pas faire ; elle fixe les priorités et définit les fonctions de l'État » (Hibou, 1998, p. 32).

Pourtant, le *WDR* représente une avancée indéniable vers la prise en compte du politique par la Banque mondiale.

On y trouve la reconnaissance du rôle essentiel des capacités institutionnelles, en particulier de l'État, pour mener à bien des réformes en profondeur. Le message général du rapport est bien que l'effondrement des États pose au moins autant de problèmes aux pays en développement que leur poids excessif. Le rôle de la corruption et de la criminalité dans la décomposition des processus institutionnels est reconnu (pp. 42-43) ainsi que la dimension multiforme et les conséquences différentes de la corruption en fonction des pays (pp. 38 et 103). Si le rapport reste surtout préoccupé par les obstacles à la mise en œuvre des réformes (chapitre 5), il ne se prive pas de s'interroger également sur les processus de légitimation politique des États. Le choix est clairement indiqué en faveur de la démocratie politique⁽¹⁾ dont il est de la responsabilité de l'État d'assurer les conditions d'établissement et de bon fonctionnement (p. 129). Pourtant, le rapport affiche une prudence bienvenue sur les liens entre régime politique et développement économique : « aucun type de régime ne garantit le progrès économique et social » (p. 149), laissant la porte ouverte à des analyses en profondeur des trajectoires politiques des différents pays, celles pouvant expliciter les dynamiques croisées de la légitimation politique et de la transformation économique. Le terme de « transformation » minore même les phénomènes auxquels la Banque mondiale sait devoir se confronter dans son rôle d'acteur de la réforme et le rapport n'est pas loin d'évoquer une véritable révolution économique, politique et sociale comme signe de la réussite des réformes : « les succès des réformes sont souvent mesurés en utilisant des mesures quantitatives comme le revenu national, les exportations ou l'inflation. Mais un aspect aussi important des réformes est de

(1) « *When citizens can express their opinions, formally or informally, and press their demands publicly within the framework of the law, states acquire some of the credibility they need to govern well* » (p. 116).

savoir si elles arrivent à remodeler les valeurs et les normes de l'État et la relation de l'État à l'économie » (p. 155).

La conceptualisation de cette approche reste embryonnaire et on trouve encore dans le rapport les échos du modèle politique naïf de la Banque mondiale : ceux qui gagnent aux réformes les soutiennent et ceux qui perdent s'y opposent, le succès étant garanti quand les premiers sont plus nombreux que les seconds (chapitre 9). Une approche statique et de court terme qui oublie l'étude des trajectoires à long terme des stratégies des différents acteurs⁽²⁾. Il n'en reste pas moins que ce genre d'affirmation représente un profond changement dans l'approche du développement par la Banque mondiale. Celui-ci est encore une fois illustré par la conclusion du rapport où la Banque indique directement que, par la place qu'elle s'est aujourd'hui acquise, elle se considère comme l'un des acteurs de cette révolution. « L'aide internationale à la réforme de l'État doit dépasser l'approche du modèle unique censé convenir à tous les pays ou celle plus fondée sur les préférences des bailleurs que sur les besoins des bénéficiaires. Elle doit s'appuyer sur un diagnostic plus clair pour chacun des cas traités et de la façon dont les réformes peuvent s'insérer dans les changements sociaux et politiques en cours dans chaque pays (...), il n'y a pas de modèle unique de changement et les réformes seront souvent lentes parce qu'elles mettent en jeu des transformations fondamentales dans le rôle des institutions et des relations entre les citoyens et le gouvernement. Ce rapport a montré que la réforme des institutions de l'État était une tâche longue, difficile et politiquement délicate à mener » (p. 167). Cette conclusion est en contradiction complète avec l'approche traditionnelle de l'institution. Elle insiste sur l'idée que les interventions de la Banque mondiale doivent s'inscrire dans une temporalité de longue durée, qu'elle doit tenir compte et donc analyser en détail les trajectoires politico-sociales en cours dans les pays où elle intervient et que chaque trajectoire présente ses propres spécificités, ce qui exclut la possibilité d'une méthode idéale de réformes issue d'une *best practice*. Elle souligne également que, dès lors que l'on touche à la réforme de l'État, des oppositions et des résistances s'expriment qui font partie des processus de transformations et qu'elles doivent donc être appréhendées et gérées dans la durée pour assurer rien de moins qu'une révolution économique, politique et sociale.

Si l'approche minimaliste de la bonne gouvernance est toujours présente, ces nouveaux principes n'en ont pas moins été exprimés dans un rapport à forte diffusion et montrent la volonté de l'institution de se confronter directement à la question politique.

Une volonté qui a d'ailleurs été maintes fois réaffirmée depuis. Avec, par exemple, le rapprochement institutionnel organisé au début 1998 avec

(2) Au Ghana, par exemple, les gros planteurs de cacao ont largement bénéficié du programme d'ajustement structurel mais sont pourtant des soutiens importants de l'opposition.

l'Organisation des Nations Unies, dont l'objectif explicitement annoncé est de permettre à la Banque mondiale « de donner une dimension politique à sa mission de développement » (Banque mondiale, 1998, p. 5). La Banque mondiale procède actuellement à rien de moins que la constitution d'une nouvelle doctrine où la séparation entre les approches économiques et politiques s'estompe.

Une affirmation exprimée au plus haut niveau par le Président de la Banque mondiale, James Wolfensohn lors de son discours à l'assemblée annuelle du FMI et de la Banque mondiale en octobre 1998 (Wolfensohn, 1998). Un discours empreint d'un fort anti-économisme et qui vise à démarquer la Banque mondiale des interventions du FMI. Après un suivisme total sur l'ajustement structurel au cours des années quatre-vingt, la Banque souhaite désormais mettre en avant sa préoccupation pour les questions de pauvreté et pour les domaines non économiques du développement. Dans ce discours, les attaques contre les remèdes traditionnels du FMI sont à peine voilées. « Nous avons appris que, s'il est essentiel à tous égards d'élaborer des plans macroéconomiques bien adaptés, assortis de politiques budgétaires et monétaires efficaces, les plans financiers ne suffisent pas (...), le développement n'est pas simplement une question d'ajustement. Le développement n'est pas simplement une question de budget et de saine gestion financière. Le développement n'est pas simplement une question d'éducation et de santé. Le développement n'est pas simplement une question de remèdes de technocrates (...), combien de fois avons-nous adopté un point de vue trop étroit des transformations économiques nécessaires, pour nous concentrer sur les résultats macroéconomiques ou sur les grandes réformes telles que la privatisation, sans prêter attention à l'infrastructure institutionnelle fondamentale sans laquelle aucune économie de marché ne peut fonctionner ? (...), combien de fois avons-nous poursuivi un objectif purement économique, sans nous arrêter suffisamment sur les aspects sociaux, politiques, environnementaux et culturels ? ». Un discours qui vise à marquer une nette rupture avec l'approche habituelle de l'ajustement structurel telle qu'elle a été pratiquée par les deux institutions de Bretton Woods.

Depuis la publication du WDR de 1997, la Banque mondiale a commencé à mettre en œuvre la dimension institutionnelle et politique de ses interventions. Cette révolution par rapport à ses statuts originels⁽³⁾ est ex-

(3) La section 5b de l'article III, indique que « la Banque prendra des dispositions en vue d'obtenir que le produit d'un prêt soit consacré exclusivement aux objets pour lesquels il a été accordé, compte dûment tenu des considérations d'économie et de rendement et sans laisser intervenir des influences ou considérations politiques ou extra-économiques ». Le message est ensuite explicitement réaffirmé à la section 10 de l'article IV intitulée « interdiction de toute activité politique » : « la Banque et ses dirigeants n'interviendront pas dans les affaires politiques d'un État-membre quelconque, ni ne se laisseront influencer dans leurs décisions par l'orientation politique de l'État-membre (ou des États-membres) en cause. Leurs décisions seront fondées exclusivement sur des considérations économiques, et ces considérations seront impartialement pesées... ».

pliquement voulue et assumée par ses dirigeants à la fois au nom de l'efficacité et comme un moyen de forger une identité propre à l'institution. Au moment où le Fonds monétaire apparaît de plus en plus comme le gestionnaire de toutes les dimensions des crises monétaires et financières internationales, la Banque mondiale souhaite affirmer un intérêt spécifique pour les questions et les solutions de long terme touchant aux questions institutionnelles et politiques du développement.

Le Fonds monétaire international

La Banque mondiale aura pourtant quelque problème à montrer sa différence car, de manière encore plus étonnante, la tentation du politique s'exprime également au Fonds monétaire international. L'année 1997 apparaît à cet égard comme un point de rupture pour le FMI. L'institution reconnaît l'importance grandissante de son rôle politique par ses interventions explicites dans les domaines des dépenses militaires, de la corruption, des liens entre acteurs publics et privés et même dans celui de la démocratie (James, 1998). En août 1997, le conseil d'administration, définissant les nouveaux principes d'intervention du FMI, souligne qu'il lui est « légitime de rechercher des informations sur la situation politique des pays membres en tant qu'élément essentiel de son jugement pour la possibilité de mise en œuvre des réformes » (James, 1998).

La même année, le Fonds monétaire a poursuivi son évaluation régulière de la facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR). Mais l'exercice interne a été doublé cette fois d'une évaluation externe réclamée à des experts indépendants. Si le rapport d'évaluation interne reste dans la tradition pour s'en tenir à des critères économiques (FMI, 1997), le programme de travail de l'évaluation externe, défini par le FMI, montrait une nette volonté d'élargissement du champ de préoccupation de l'institution. Sur les trois thèmes d'études imposés par le Fonds, un seul était d'ordre strictement économique (impact des FASR sur la situation financière extérieure des pays) tandis que les deux autres touchaient au domaine social (conséquences sociales des programmes) et politique (degré d'appropriation politique des programmes), traditionnellement du ressort de la Banque mondiale (Botchwey et *alii*, 1998, p. 15).

Le Fonds monétaire semble avancer en la matière comme il a pu le faire avec la conditionnalité économique, en se réappropriant les critiques qui lui sont adressées. Ainsi, le rapport indique que le FMI ne prend pas assez en compte les conséquences sociales de ses interventions mais suggère qu'il ne se préoccupe pas en propre du social et accroisse plutôt sa coordination avec la Banque mondiale sur la question (pp. 25-26). À l'inverse, dans sa réponse à l'évaluation externe, le Fonds monétaire accepte la critique de l'insuffisance de son approche sociale mais en conclut qu'il doit désormais couvrir lui-même le champ social (FMI, 1998, p. 2). D'une manière plus générale, l'institution élargit sa réponse pour souligner l'indissociabilité des considérations microéconomiques et macroéconomiques et qu'une in-

tervention efficace de sa part réclame l'incorporation dans ses programmes de la dimension microéconomique. On en trouve un exemple dans la constitution des programmes d'ajustement établis lors de la crise financière asiatique qui a débuté à l'été 1997 et qui comportaient aussi bien des mesures microéconomiques de réformes des systèmes bancaires que des mesures traditionnelles d'assainissement budgétaire.

Dans le domaine politique, le rapport insiste sur la nécessité pour le Fonds monétaire de plus se préoccuper à l'avenir des conditions politiques internes et recommande que le FMI engage un dialogue politique informel avec les dirigeants et toutes les forces politiques importantes (*key constituencies*) afin de mieux mesurer les possibilités et les contraintes politiques de ses programmes. L'idée, est-il bien précisé, est que les fonctionnaires en charge des pays puissent former un *jugement politique* (souligné dans le texte) avant de déterminer le contenu des programmes d'ajustement économique (p. 74) car les conditions politiques sont premières (p. 81). Les rapporteurs précisent ensuite qu'ils « savent que le Fonds est déjà engagé dans ce genre d'activités » (p. 74). Faut-il rappeler que ce genre de négociations politiques n'est pas du tout a priori du ressort de l'activité du FMI ? Pourtant, celui-ci confirme dans sa réponse à l'évaluation que non seulement c'est bien le cas mais qu'il regrette en plus que le rapport d'évaluation n'ait pas été plus loin dans ses recommandations pour une plus grande intervention en la matière (FMI, 1998, p. 4). La volonté du FMI de normaliser ses interventions dans le domaine politique ne peut être plus explicite.

Comme la Banque mondiale, le Fonds monétaire a commencé à développer son rôle politique direct au cours des années quatre-vingt-dix. Ses contacts avec la société civile répondaient certes à une demande de la part des associations politiques et sociales locales mais, comme l'a bien montré Jan Aart Scholte (1998), représentaient également un choix stratégique correspondant à la volonté de construire lui-même les bases d'un soutien politique à ses politiques de réformes. Le FMI s'est alors appuyé sur les gouvernements locaux pour les aider à « vendre » leurs réformes auprès des forces politiques locales (comme dans le cas du Venezuela en 1996). Mais il n'a pas hésité non plus à multiplier ses contacts directs avec les représentants de la société civile (associations patronales, syndicats, Églises, organisations non gouvernementales,...) pour exercer un jeu d'influence politique local direct qui est très éloigné de ses missions et de ses modes d'action traditionnels.

Fonds monétaire international et Banque mondiale sont engagés aujourd'hui dans une procédure de reconnaissance explicite du caractère politique de leurs interventions dans les pays en voie de développement. Évaluations de terrain, inefficacité de l'aide et contraintes financières les poussent dans cette direction depuis le début des années quatre-vingt-dix. Cette nouvelle approche se lit déjà en partie dans le début de la réorientation des flux d'aide, dans la première partie des années quatre-vingt-dix,

vers les pays considérés comme les plus à même d'utiliser l'aide de manière efficace. La part de l'aide publique destinée aux pays considérés comme les bons élèves est passée de 38 à 45 % de l'aide totale entre 1990 et 1995, au détriment des pays les moins bien considérés (World Bank, 1998a, p. 53).

L'aboutissement de cette logique est clair : elle revient à suggérer de supprimer tout bonnement l'aide aux mauvais élèves pour la consacrer en priorité à ceux qui peuvent s'en sortir. C'est le principe de la « sélectivité » de l'aide, largement porté aujourd'hui par la Banque mondiale, et qui revient finalement à remettre en cause le principe de la conditionnalité.

Des conditionnalités à la sélectivité

L'élargissement de l'application du principe de conditionnalité a sans doute permis une amélioration de programmes d'ajustements eux-mêmes, en prenant en compte, par exemple, les coûts sociaux des ajustements macroéconomiques. Mais il n'a pas réglé le problème de son inefficacité. Le principal inconvénient a été de multiplier les conditions en réponse à la faiblesse des résultats obtenus par les interventions économiques. Le Fonds monétaire a ainsi lancé les programmes de « deuxième génération », qui outre les prescriptions macroéconomiques classiques, ont ajouté des volets plus structurels concernant la libéralisation des institutions financières nationales et la réorientation des dépenses publiques notamment vers l'éducation et la santé au détriment des dépenses improductives (type dépenses militaires) (Camdessus, 1997). De même, la Banque a considéré que l'échec des programmes d'ajustement, à la fois l'échec économique et la modestie des réformes engagées dans beaucoup de pays, s'expliquait par le caractère incomplet des réformes : c'est ainsi que l'impact de la crise financière asiatique a été attribuée à l'insuffisance du secteur privé et à l'absence d'institutions de protection sociale (Département des évaluations, 1999).

Pourtant, le bilan de ces actions nouvelles a été considéré comme décevant. Le département des évaluations de la Banque mondiale concluait que les échecs des programmes devaient aussi être attribués à l'inefficacité même du principe de conditionnalité et au manque d'appropriation des réformes par les pays⁽⁴⁾.

Les problèmes d'appropriation sont connus : le manque de compétences administratives, le coût politique des réformes demandées qui ne rencontrent que peu de soutien interne organisé et qui peuvent aliéner les soutiens habituels des régimes, les modes de négociation des réformes entre les institutions financières et les gouvernements sans intégrer les autres acteurs, la multiplication des conditions comme l'insuffisance globale des financements, ont conduit à une faible appropriation par les gouvernements des programmes d'ajustement.

(4) Ou une appropriation dans un sens différent de celui souhaité par les institutions. Sur la façon dont les dirigeants africains s'approprient effectivement les réformes des institutions de Bretton Woods en les détournant de leurs objectifs voir Béatrice Hibou, 1996 et 1997.

C'est ce qui a motivé le lancement par le président actuel de la Banque mondiale du « CDF » (*Comprehensive Development Framework*). L'objectif est d'assouplir l'application des conditionnalités mais surtout de parvenir par l'instauration d'un débat large dans les pays concernés à un consensus sur les mesures à prendre. Une fois ce consensus obtenu, les donateurs devraient se coordonner entre eux pour soutenir globalement le programme décidé. Et surtout, être plus sélectifs dans le choix de pays à soutenir.

Le thème de la sélectivité de l'aide a été mis en avant dans une étude préparée dès 1997 par David Dollar pour la Banque mondiale et qui a abouti à la diffusion d'un rapport au message politique fort en novembre 1998 (World Bank, 1998b). Sous la problématique d'une évaluation de l'efficacité de l'aide internationale, le document propose de réserver les financements publics aux pays qui entreprennent des réformes et de seulement disséminer des idées et de stimuler le débat dans la société civile dans les autres pays, sans leur fournir d'apport financier. Le rapport préconise ainsi rien de moins que de supprimer toute aide financière aux gouvernements qui n'essaient pas véritablement de développer leur pays.

Puis d'autres études ont suivi, conduites par Paul Collier et David Dollar (1997, 1998). L'essentiel de leur argument est le suivant : les gains d'une allocation plus efficace de l'aide sont très significatifs si on cherche à maximiser la réduction de la pauvreté dans tous les pays. Collier et Dollar estiment qu'une réallocation efficace pourrait obtenir les mêmes résultats en termes de réduction de la pauvreté que le triplement de l'aide actuelle. Les modèles élaborés montrent que la corrélation entre l'aide et la croissance est inexistante, mais, qu'en revanche, la corrélation devient significative si les performances en termes de politiques suivies sont bonnes. L'aide peut contribuer à la croissance mais elle y contribue de façon significative seulement dans un environnement politique satisfaisant ou moyen (cet environnement est qualifié par un classement élaboré par la Banque sur la base de vingt indicateurs compris entre 1 et 6). Mais la réallocation de l'aide en fonction du critère de pauvreté donne encore de meilleurs résultats. Si l'aide est attribuée sur une base égalitaire par tête, le gain en termes de diminution de la population pauvre est de deux millions par rapport au scénario de base, si le critère est le niveau de pauvreté du pays, les gains en termes de sortie de la pauvreté s'élèveraient à neuf millions de personnes (en incluant l'Inde dans les pays bénéficiaires de l'aide sans restriction particulière). En appliquant leur modèle qui croisent les deux critères (bonnes politiques et niveau de pauvreté), Collier et Dollar concluent qu'un certain nombre de pays sont sous-financés alors que d'autres le sont trop. En concentrant le financement sur ces pays, ils estiment qu'ils n'auraient plus besoin d'aide à échéance de quinze ans.

Les spécifications des modèles de Collier et Dollar ont fait l'objet de nombreux débats. Certaines études contestent le principe même d'une influence de la qualité des politiques suivies sur la croissance et la réduction de la pauvreté (Guillaumont, 1999). D'autres, acceptent l'introduction d'une

dose de sélectivité mais veillent, en la critiquant, à ne pas en faire le remède miracle des politiques d'aide publique au développement (Naudet, 1998 et 1999).

D'abord, parce qu'ils supposent que l'aide n'influe pas sur les politiques conduites, Collier et Dollar renoncent de fait à l'hypothèse d'efficacité de la conditionnalité. Leur diagnostic s'appuie sur le fait que l'aide n'a aucun impact sur la croissance. Or, dit Naudet, leurs études ne distinguent pas les effets keynésiens, de court terme, des effets plus structurels de l'aide. De ce fait, elles sont confrontées à deux paradoxes. Le premier est qualifié de micro-macro : comment expliquer la multiplication de projets aux résultats positifs visibles sur le terrain (construction d'infrastructures, formation, accès à l'eau potable, ...) et l'absence totale d'impact de l'aide au plan macroéconomique ? Le second est qualifié de macro-macro : comment expliquer que les simples dépenses d'aide n'aient pas au minimum un effet keynésien lisible sur la croissance ? Doit-on supposer que l'aide a des effets négatifs immédiats tels qu'ils effacent les effets de la dépense ?

On peut expliquer le premier paradoxe par le fait qu'engager une dynamique de développement ne consiste pas simplement à ajouter plusieurs petits projets locaux réussis. Le développement est un mélange complexe de considérations politiques, économiques, sociales, culturelles qui ne se résument pas à une somme de réalisations microéconomiques. Le second paradoxe peut s'expliquer de deux manières. Le manque de statistiques disponibles peut ne pas permettre la mesure des effets de court terme : par exemple, il faut souvent attendre plusieurs années avant que les nouveaux investissements réalisés par des planteurs soient estimés à leur juste amplitude faute d'enquêtes sérieuses. On peut aussi considérer que nombre de dépenses réalisées sont soit non réalisées, car détournées, soit improductives car effectuées dans le mauvais secteur, la mauvaise région, etc. Quant à l'impact structurel de l'aide, qui ne peut se voir que sur le long terme, il est quasiment impossible à mesurer car il met en jeu des déterminants complexes.

Un deuxième type de critique de la sélectivité consiste à s'interroger sur l'efficacité marginale de l'aide. Un euro supplémentaire d'aide est-il plus efficace dans un pays aux bonnes politiques et déjà fortement aidé ou bien dans un pays à faible gouvernance mais peu aidé ? La question peut se poser à terme, une fois que tous les pays suivant des bonnes politiques recevront un niveau d'aide en rapport avec leurs performances, ce qui n'est pas forcément le cas. Par exemple, le Ghana, considéré comme un bon élève de l'ajustement, ne bénéficie pas de la procédure d'allégement de la dette des pays pauvres très endettés, ce qui contribuerait pourtant à réduire ses contraintes budgétaires, libérant des marges de manœuvre financières. La question peut alors se poser de la capacité des pays en développement à gérer un niveau d'aide important. Cela impose aux pays donateurs de veiller avec les autorités locales au développement des capacités institutionnelles de gestion de l'aide.

Une troisième critique souligne qu'il serait très difficile pour les bailleurs de fonds de refuser un appui financier à un pays aux prises avec des difficultés sociales fortes, quelle que soit la qualité des politiques suivies. D'ailleurs, la faible application du principe de conditionnalité a montré que les donateurs ne respectaient pas les règles qu'ils se fixaient et la sélectivité ne sera pas plus praticable que d'autres politiques. On peut apporter deux réponses à ces arguments. D'une part, est-on certain qu'en maintenant l'aide à des dirigeants plus préoccupés par leur situation personnelle que par celle de leur pays, la situation sociale s'en trouvera améliorée ? Certes, ce ne sont alors pas les pays qui ont le plus de besoins qui ont les meilleures politiques et donc qui recevront le plus d'aide. Mais les pays qui sont dans cette situation ne sont malheureusement pas ceux qui utilisent l'aide pour répondre aux besoins. Du côté des bailleurs de fonds, on peut aussi mettre en avant le poids du « *defensive lending* » c'est-à-dire de la nécessité des bailleurs de continuer à prêter pour que les pays continuent à les rembourser. Une situation qui peut être un obstacle majeur à des changements importants dans le mode de financement. Mais, si l'on pense qu'en dépit de leurs imperfections et contournements, il vaut la peine de réfléchir aux principes d'une aide publique au développement, alors on peut choisir de contribuer à vouloir orienter celle-ci dans le sens qui paraît le plus souhaitable, sans penser qu'elle représente une recette magique.

Un autre argument consiste à avancer l'idée que s'il est facile de repérer les très bons élèves et les très mauvais, le jugement de ceux qui sont en position intermédiaire, sûrement la majorité, est plus délicat. On peut répondre que si l'aide servait déjà plus à des pays qui la méritent et que ceux qui la détournent en recevaient moins, de nombreuses politiques de coopération bilatérales subiraient quelques changements. Quant aux pays en situation intermédiaire, une politique nuancée est nécessaire dont les déterminants correspondent aux objectifs retenus par les bailleurs.

Restent deux critiques importantes. La première porte sur la méthodologie : les résultats des études économétriques mobilisées affichent une certaine imprécision, soit dans les données, soit dans les calculs (Beynon, 1999) et leurs résultats semblent très sensibles au choix des échantillons retenus (Naudet, 1998). Le choix de la sélectivité peut résulter d'une volonté politique sur la base de principes qui sont ouverts au débat, comme on l'a montré ci-dessus. Dans quelle mesure ce choix doit-il être validé par ce que l'économiste de l'Agence française de développement Blaise Leenhardt qualifie « d'économétrie politique » ? Naudet (1998) souligne que les études initiées par David Dollar apparaissent comme une volonté de justification scientifique a posteriori d'une idée déjà adoptée. Or, cette méthodologie traditionnelle des économistes impose de travailler sur des données mesurables et incite à définir des critères de sélection des « bons élèves » très majoritairement de nature économique et proches des critères de performance utilisés dans les programmes d'ajustement structurel. Il est effectivement plus difficile de mesurer quantitativement la progression ou non

d'un pays vers un mode de fonctionnement plus démocratique, d'avoir un indicateur qui mesure le degré d'obstacle au développement que provoque la corruption, de la plus ou moins grande récupération des entreprises publiques par les élites au pouvoir lors des privatisations, de la part et du rôle des flux financiers criminels dans l'économie politique du pays, etc. Autant de critères à l'interprétation difficile qui paraissent pourtant nécessaires pour choisir entre bons et mauvais élèves (*cf. infra*).

La dernière critique souligne à juste titre que le principe de la sélectivité donne l'impression que la responsabilité de l'inefficacité des politiques d'aide au développement incombe uniquement aux pays receveurs. Naudet (1999) a montré combien une mauvaise organisation de l'aide de la part des donateurs porte également sa part de responsabilité. En particulier, la mise en œuvre de critères de sélection des pays établis par les seuls pays donateurs ne résout pas la question de l'appropriation des réformes, dans un sens jugé favorable au développement, de la part des pays receveurs. On le voit, la grande qualité des approches du type de Collier et Dollar est de renouveler le débat sur l'aide au développement en sortant de l'impasse de la discussion sur les conditionnalités. La discussion doit donc se poursuivre notamment avec ceux qui proposent de transformer les conditions sur les réformes en conditionnalités sur les résultats. L'objectif est alors de choisir quelle part de l'aide au développement doit conserver un caractère automatique d'aide directe aux populations les plus démunies, quelle part doit reposer sur la conditionnalité comme exigence des pays donateurs face à une volonté de redistribution à l'échelle mondiale et quelle part donner à la sélectivité pour assurer une utilisation saine de l'aide (Naudet, 1999).

Quel avenir pour les institutions de Bretton Woods ?

L'action concrète et quotidienne des institutions de Bretton Woods reste aujourd'hui largement dominée par leur approche économique traditionnelle. L'évolution vers une prise en compte explicite des éléments politiques de la réforme économique et du développement est un processus en cours. Ce qui rend d'autant plus important et nécessaire l'ouverture d'un débat sur le sujet et le choix d'un positionnement européen.

L'intrusion dans le domaine politique d'institutions économiques comme le FMI et la Banque mondiale ne va pas de soi *a priori*. Deux questions se posent immédiatement : en quoi des institutions internationales peuvent-elles dire à des populations, de l'extérieur, qu'elles ne disposent pas du cadre politique et institutionnel qui convient ? Et même si l'on en accepte le principe, les institutions de Bretton Woods sont-elles les mieux placées pour cela ?

La question de la légitimité de l'intervention politique extérieure est celle que l'on peut, pour faire vite, résumer à celle, débattue par les spécialistes de relations internationales, de la légitimité du droit d'ingérence. Certains voient dans la souveraineté un principe multiséculaire et absolu

qui ne saurait souffrir la moindre entorse sous peine d'ouvrir la voie à l'exercice du droit par la force. Pourtant, comme l'a remarquablement démontré le sociologue des relations internationales Bertrand Badie (1999), la souveraineté a connu plusieurs définitions à travers l'histoire et, surtout, a toujours été relative. L'idéalisme wilsonien d'une souveraineté absolue comme condition essentielle de la justice et de la paix dans le monde n'a rien à voir avec la réalité du fonctionnement de l'économie politique globale. Derrière la fiction de la souveraineté s'est toujours cachée la réalité de la puissance. Chaque définition de la souveraineté a produit sa pratique et ses justifications du droit d'ingérence. Aujourd'hui, nous dit Bertrand Badie, l'ingérence est possible et « n'est plus en contradiction avec l'idée de souveraineté, dès lors qu'elle vise à restaurer les droits de l'homme ou à satisfaire les besoins fondamentaux de l'humanité. Réciproquement, un État ne peut plus se prévaloir de la souveraineté dès lors qu'il est établi que celle-ci contrevient aux droits fondamentaux » (pp. 107-108).

L'approche politique des institutions de Bretton Woods pose deux principes qui pourraient, dans ce cadre, mériter un large soutien. Le premier affirme qu'une aide au développement efficace dépend moins des montants distribués que de la réelle volonté des dirigeants politiques qui la reçoivent de l'utiliser à bon escient. L'affirmation est bien entendue guidée, comme on l'a dit, par les restrictions budgétaires auxquelles font face les politiques d'aide au développement. Mais d'un mal peut sortir un bien : l'arrêt des financements aux dirigeants notoirement corrompus ou dictatoriaux dont l'objectif n'est en rien de satisfaire les besoins fondamentaux de leur société. Reste la question essentielle, celle de la définition des critères qui doivent permettre de distinguer les « méchants » des « gentils ».

Le second principe de l'approche politique pose alors que l'on ne peut se contenter en la matière d'une approche économique de court terme. Le développement est une affaire de longue période qui met en jeu des déterminants complexes, liés autant à la politique, à l'organisation sociale et à la culture qu'à l'économie. Établir les principes d'une aide véritablement dédiée au développement des populations demande donc aux institutions qui en sont responsables d'avoir les moyens de comprendre où en sont les pays dans lesquels elles vont intervenir de leur trajectoire historique de long terme.

Les institutions de Bretton Woods sont-elles les mieux adaptées pour remplir cette mission politique ? On a déjà souligné que leurs propres problèmes les ont poussé à rechercher les conditions d'une efficacité accrue de leurs interventions et que celle-ci passe désormais à leurs yeux par une action sur les aspects politiques de la réforme économique. Plus globalement, cette promotion dans le domaine du politique que sont en train de lui conférer ses grands pays actionnaires peut correspondre à leur sentiment d'une insuffisante efficacité des institutions politiques de l'ONU. Ou bien à la nécessaire prise en compte croisée des aspects économiques et politiques qui ne sont pas aussi séparés que la construction institutionnelle d'après guerre (ONU d'un côté et institutions technico-économiques de l'autre) et

les principes libéraux de l'aide au développement semblaient le croire. De fait, attribuer explicitement un rôle politique aux institutions de Bretton Woods peut se révéler le vecteur d'une transformation radicale mais utile et positive de la définition des politiques de coopération. Une transformation qui mériterait alors d'être soutenue et encouragée dans la mesure où elle arriverait à trancher deux débats essentiels sur l'organisation institutionnelle et le contenu de ce rôle politique.

*Organisation institutionnelle :
priorité à la Banque mondiale et refus de l'hégémonie du FMI*

Destinés à l'origine à remplir des rôles différents, FMI et Banque mondiale ont vu leurs activités converger à partir des années quatre-vingt, non sans tension entre les deux institutions, entraînant une certaine duplication des travaux multilatéraux. La prise en compte de l'élargissement des compétences multilatérales vers le domaine politique pourrait être l'occasion de remédier à cet état de fait. Trois attitudes semblent possibles *a priori*, qui présentent des idéal-types :

- le *statu quo* : le FMI s'occupe de la stabilisation macroéconomique de court terme, de l'ajustement à moyen-long terme, des réformes sectorielles dans le secteur financier, des questions de pauvreté et renforce sa préoccupation pour les aspects politiques ; la Banque mondiale de l'ajustement macroéconomique et sectoriel à moyen-long terme auquel s'ajouteraient aussi la lutte contre la pauvreté et la dimension politique ;
- la division fonctionnelle : l'ajustement macroéconomique revient entièrement au FMI, à court et moyen-long terme ; la Banque mondiale se concentre sur les aspects sectoriels, la lutte contre la pauvreté et la dimension politique ;
- la division temporelle : le FMI ne s'occupe que de la stabilisation macroéconomique à court terme, de l'aide à la balance des paiements en cas de crise financière et cherche à maîtriser le risque systémique ; le moyen-long terme sous tous ses aspects, économique, social et politique, revient à la Banque mondiale.

Les pays du G7 semblaient avoir opté lors du G7 de Halifax de 1995 pour la solution de la division temporelle laissant les aspects macroéconomiques dans leur ensemble au FMI et les politiques sectorielles et structurelles à la Banque mondiale. Interprétée au pied de la lettre, cette solution laisse supposer que la Banque mondiale serait amenée à être moins directement présente dans l'élaboration des programmes d'ajustement structurel. Un choix qui se justifie par le constat que la Banque n'a pas été très originale dans son traitement des questions macroéconomiques par rapport au Fonds monétaire et qu'elle gagnerait à se concentrer sur ses compétences propres en matière d'aide-projets, prenant également en charge la dimension non économique, en particulier sociale et politique.

Cette orientation est pourtant en contradiction avec les principes qui justifient aujourd'hui la prise en compte du politique par les institutions de Bretton Woods. Si l'efficacité de leur aide dépend d'une meilleure prise en compte des dimensions croisées de l'économie et du politique, pourquoi confier un domaine à l'une et un domaine à l'autre ?

Face aux trois types de scénarios présentés, l'Europe, faute de réflexion, semble plutôt pencher pour le *statu quo*. Comme cela a été souvent le cas dans l'histoire des institutions de Bretton Woods (Gwin, 1994), cette position de retrait permet aux États-Unis d'exercer une domination par défaut sur la définition de la future architecture institutionnelle internationale. De fait, les deux propositions qui font débat aujourd'hui sont uniquement américaines, celles du rapport Meltzer⁽⁵⁾, commandité par le Congrès, s'opposant à celles du Trésor américain⁽⁶⁾.

Elles présentent à la fois de nombreux points d'accord et des oppositions fondamentales. Les points d'accord donnent quelques principes qui sont susceptibles de recueillir l'assentiment des européens :

- le besoin d'un partage des tâches clair entre les différentes institutions, ce qui inclut au-delà du FMI et de la Banque mondiale la nécessité de réfléchir au rôle de la Banque des Règlements internationaux ;
- le besoin de préciser les conditions auxquelles les pays peuvent faire appel aux fonds d'urgence du FMI en cas de crise financière ;
- un leadership de la Banque mondiale pour la fourniture de biens publics régionaux ou mondiaux (lutte contre le Sida, environnement, criminalisation de l'économie,...) ;
- une plus grande transparence des institutions internationales. Cela fait partie des recommandations du Haut Conseil à la coopération internationale. Son premier rapport, remis en avril 2000, demande que les représentants français dans les institutions de Bretton Woods informent sérieusement le Parlement et la société civile sur leurs choix et que cela soit l'occasion d'un véritable débat au Parlement⁽⁷⁾ ;
- des programmes d'aide importants et ciblés dans les pays les plus pauvres ;
- une annulation de dette significative pour les pays aux politiques sérieuses ;
- la mise en œuvre du principe de sélectivité : réserver l'aide aux pays qui souhaitent l'utiliser à bon escient.

(5) L'ensemble des documents relatifs aux travaux de la commission Meltzer sont disponibles sur le site :

<http://phantom-x.gsia.cmu.edu/IFIAC/>

(6) Voir le discours de Lawrence Summers sur le site :

<http://www.house.gov/banking/32300sum.htm>

(7) Voir <http://www.hcci.gouv.fr/>

Mais, au-delà de ces principes, les points de désaccords existants sont irréconciliables. Parce qu'ils obéissent à des objectifs politiques radicalement différents. Le rapport Meltzer considère que les institutions de Bretton 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. Le Trésor américain considère que les institutions de Bretton Woods servent les intérêts américains mais doivent être réformées pour tenir compte de l'environnement international actuel.

La commission Meltzer suggère ainsi de recentrer les activités du FMI sur le rôle de prêteur en dernier ressort, sur la base de prêts à court terme et à taux d'intérêt élevé, réservés aux pays qui remplissent quatre conditions : une grande présence des banques étrangères, justifiée comme un transfert de technologie financière et une assurance contre les prêts douteux ; une information précise des marchés sur l'état de la dette du pays ; un niveau de capitalisation adéquat des banques locales ; des politiques budgétaires saines qui ne gaspillent pas l'argent de l'aide internationale. Si ces critères sont appliqués, plus besoin de conditionnalité, souligne le rapport, on peut faire confiance aux pays qui les respectent. Le FMI cesserait alors ses financements par le biais des programmes d'ajustement structurel. Le Trésor américain répond alors que l'argent du FMI serait réservé à un petit nombre de pays prospères : ni le Mexique, ni la Corée du Sud, ni le Brésil n'auraient eu le droit de bénéficier de l'aide du Fonds. Et en se concentrant sur des préconditions de nature uniquement financières, la commission ne comprend pas que les dysfonctionnements de la finance sont souvent le reflet de problèmes plus structurels.

La Banque mondiale, poursuit la commission Meltzer, devrait décentraliser son action au profit des banques régionales de développement, sauf en Afrique où le mauvais état de la BAD lui impose de prendre les choses en main. Elle ne devrait jouer aucun rôle en cas de crise financière. Les banques régionales cesseraient alors tout financement pour les pays dont le PIB par habitant est supérieur à 4 000 dollars, offriraient quelques prêts pour les pays dont le PIB par habitant est compris entre 2 500 et 4 000 dollars et uniquement des dons aux pays dont le PIB par habitant est inférieur à 2 500 dollars. À l'inverse, le Trésor américain veut continuer à pouvoir mobiliser l'argent de la Banque mondiale en cas de crise financière. Il souligne que les critères proposés priveraient de nombreux pays de leurs financements actuels et que le passage à des dons obérerait significativement les futures possibilités d'apports concessionnels : environ la moitié des 20 milliards de dollars d'aide de l'AID sont financés par le remboursement de prêts anciens à des pays plus riches.

Le Trésor américain propose alors la répartition des tâches suivantes : un FMI qui poursuit l'ajustement structurel à court et moyen terme, joue le rôle de coordination des réponses aux crises financières, notamment en négociant l'implication des acteurs privés dans le partage du fardeau finan-

cier et lâche à terme les questions de pauvreté à la Banque mondiale ; celle-ci doit mettre en œuvre une plus grande sélectivité, ce que l'on peut traduire par le fait qu'elle gère les aspects politiques des réformes ; elle doit aussi bénéficier de plus de ressources concessionnelles, promouvoir les infrastructures de base et, on l'a dit, accroître son rôle dans la fourniture de biens publics mondiaux. Enfin, les deux institutions doivent faire un effort supplémentaire dans la réduction de la dette des pays pauvres très endettés (procédure HIPC).

La proposition du Trésor américain ne manque pas d'intérêt. Elle propose un découpage institutionnel qui consiste plutôt à confier au FMI les missions pour lesquelles il a été créé, à savoir la gestion des déséquilibres macroéconomiques et, dans le contexte actuel, la coordination des réponses aux crises financières. Reviendrait à la Banque mondiale la mission de définir une politique d'aide au développement pour le long terme. Ce qui passe par une redéfinition du contenu de ses interventions (*cf. infra*).

Il nous semble en effet que le FMI est engagé dans une fuite en avant qui vise à l'imposer comme l'institution économique centrale dans tous les domaines : la macroéconomie de court terme et de long terme mais également la microéconomie (notamment la réforme des secteurs bancaires) qui ressortent plus du domaine de compétence de la BRI et de la Banque mondiale, ainsi que les domaines politiques et sociaux. Cette volonté hégémonique ne repose sur aucune rationalité. Si la politique doit devenir un axe d'intervention prioritaire des institutions de Bretton Woods, le FMI paraît le plus inadapté pour s'en préoccuper.

Le contenu de l'intervention politique : vers un contrat de démocratie

On aura remarqué que si les deux types de propositions abordent la question de la sélectivité des interventions des institutions multilatérales, aucune ne prend la peine d'ouvrir le débat sur les critères de sélection, dont on a vu qu'ils étaient au cœur de la procédure. La discussion reste ouverte et les Européens ont ici leur carte à jouer.

Le débat sur la mise en œuvre d'une intervention politique s'est d'abord focalisé sur la recherche de critères précis pouvant servir de variables indicatives de la bonne volonté démocratique des gouvernements. Une recherche illusoire comme le montre l'exemple de la tenue d'élections : celles-ci peuvent être habilement truquées et même si elles ne le sont pas, les expériences de transitions démocratiques des années quatre-vingt-dix se sont souvent transformées en restaurations autoritaires, sans remettre en cause l'appropriation privée des richesses nationales des gouvernements précédents.

Seule une approche associant des compétences diverses (anthropologie, sociologie, histoire, science politique, économie,...) peut permettre de savoir si tel ou tel pays est dans une configuration qui peut l'amener à établir les racines profondes d'une démocratie, condition pour bénéficier d'un

apport financier extérieur. Seul ce type d'analyse complexe peut permettre de sortir d'un prêt-à-penser qui consiste à croire en un modèle politico-économique idéal et universel que les institutions internationales auraient pour mission de faire entrer de force partout dans le monde. Seul ce type d'analyse complexe peut permettre de savoir quel acteur est le plus crédible, et doit être favorisé dans tel ou tel pays, du secteur privé ou du secteur public, si un déficit budgétaire est le résultat des errements de la politique économique ou le gage d'un soutien social aux réformes, si un coup d'État est la énième tentative d'accaparement du gâteau national ou le premier pas d'une reconstruction sérieuse du politique dans un pays où l'État a perdu depuis longtemps toute légitimité⁽⁸⁾. À cet égard, ni la Banque mondiale, ni *a fortiori* le FMI, ne disposent aujourd'hui des moyens intellectuels leur permettant d'assurer ce que serait un jugement politique sérieux, tel qu'il vient d'être exposé.

Afin d'établir un tel diagnostic de la situation politique, la Banque mondiale aurait donc besoin d'orienter une partie de ses ressources vers le recrutement de nouvelles compétences. Un *Comprehensive Development Framework* ne doit-il pas être accompagné d'une *Comprehensive Development Analysis* ? Un diagnostic qui ne devrait pas se limiter à un bilan politique du gouvernement en place mais devrait également reposer sur l'écoute et le jugement des oppositions, du secteur privé et de la société civile. La mauvaise qualité des oppositions peut être également un point de fragilité d'une démocratie naissante ou un obstacle à l'introduction d'une culture démocratique.

Sur ces bases, la mise en œuvre d'une intervention politique fondant une politique de sélectivité pourrait prendre la forme d'un « contrat de démocratie » (Koulaïmah-Gabriel, 1998) entre l'organisation internationale et les gouvernements nationaux, qui reposerait sur quatre piliers :

- un jugement global de la situation politique du pays dans son ensemble, à partir d'une appréciation de sa situation actuelle au regard de sa trajectoire en longue période ;
- un jugement porté au niveau multilatéral. Les experts des bailleurs de fonds bilatéraux pourraient apporter leurs analyses mais le label final doit émaner de l'instance multilatérale ;
- le principe du contrat ne peut s'appuyer que sur une conditionnalité de résultats et non pas de moyens. Il n'existe aucune *best practice*, aucun modèle idéal de la bonne marche conjointe des réformes économiques et politiques. Chaque situation doit être appréciée localement par rapport à sa propre histoire. Dans ces conditions, la surveillance politique ne peut s'exercer que sur les résultats ;
- une clarification des modalités de suspension de l'aide en cas d'évolutions jugées non conformes au contrat, et tenant compte des besoins des

(8) Comme nous avons tenté de l'établir dans le cas du Ghana, Karthala, 1997.

populations les plus défavorisées qui pourraient continuer à recevoir un soutien international.

Le principe d'une action politique de la Banque mondiale ne peut être acceptable qu'à ces conditions. Si l'extension de son intervention dans le domaine politique ne relève que de jugements qui restent limités aux considérations économiques et idéologiques qui marquent son action depuis près de vingt ans, alors cette évolution doit être rejetée.

Car dans ce cas, l'évolution politique des institutions de Bretton Woods, réclamée par elles au nom de l'efficacité, ne serait alors qu'un paravent idéologique uniquement destiné à masquer les faiblesses de leur approche économique à laquelle elles restent viscéralement attachées. Le modèle de représentation des faits sociaux par l'économie pure demeurerait finalement le fondement de leurs interventions dont elles cherchent à justifier les échecs par les obstacles que les archaïsmes locaux mettraient à la mise en œuvre de leur modèle idéal. L'intérêt du FMI et de la Banque mondiale pour le local non économique ne serait ainsi mis en avant que pour cacher l'inadaptation des fondements de leurs interventions⁽⁹⁾.

Pourtant, si l'on pense que l'évolution principale du système international au cours des cinquante dernières années a été la montée en puissance des mécanismes des marchés au détriment des États dans l'autorité qu'ils exercent sur les sociétés et les économies, l'évolution vers le politique de la Banque mondiale peut également être interprétée comme l'une des tentatives de reconquête d'autorité de la part des États. Ne retenir, par exemple, dans le positionnement récent de la Banque mondiale que ce qui contribue à réaffirmer l'ordre ancien, c'est faire abstraction des liens affirmés entre le politique, le juridique et l'économique, accompagnés de la reconnaissance des spécificités des trajectoires politico-sociales de longue durée. On peut le lire alors comme une tentative de « reterritorialisation » de l'économie politique car il y est bien suggéré l'assimilation possible entre les espaces politique, culturel, social et économique dans le temps long.

Le premier type d'interprétation dispose certainement d'une certaine pertinence pour expliquer l'évolution du discours des deux institutions à la fin des années quatre-vingt et au début des années quatre-vingt-dix. Mais rien ne dit que, ayant accepté à l'origine d'introduire le politique pour des raisons idéologiques, ce que montrent encore la non-évolution de leurs moyens d'analyse, elles ne se soient pas trouvées engagées ces dernières années dans un mouvement de transformation plus profond. Ce pourrait être le cas pour la Banque mondiale qui cherche à cette occasion à retrouver une identité qui lui permette de remplir un rôle différent de celui du FMI. Un Fonds monétaire qui reste, lui, engagé comme il l'a été ces dernières années, dans une stratégie hégémonique qui consiste à élargir le plus possible son champ d'intervention au détriment de celui des autres institutions internationales.

(9) Voir J-F. Bayart (1996), B. Hibou (1998) et O. Mongin, (1998, pp.46-48).

L'attrance pour le politique d'une institution comme la Banque mondiale pourrait ainsi peut être, paradoxalement, servir de fondement à une remise en cause de l'approche simpliste et économiciste qui a présidé à la définition contemporaine des politiques d'aide au développement. C'est une révolution qui est en train de se faire et sur laquelle il est donc possible d'avoir de l'influence pour l'orienter dans le sens souhaité et dont les modalités ont été définies plus haut. Il nous semble que la France et l'Europe devrait agir en ce sens.

Les propositions européennes pourraient s'organiser selon deux axes : la redéfinition des fonctions du Fonds monétaire et de la Banque, et le passage à une conditionnalité davantage liée aux résultats ou aux réformes à l'initiative des gouvernements bénéficiaires.

Une coordination européenne accrue est nécessaire vis-à-vis des deux institutions et il faut renforcer et formaliser les efforts actuels des pays européens membres des conseils d'administration. Cependant, il faut être conscient que les effets de levier de l'aide, tant en termes de réforme économique que d'aide à la croissance, ne fonctionneront que très imparfaitement si le règlement de la dette des pays les plus pauvres ne devient effectif.

Références bibliographiques

- Armstrong R.P. (1996) : *Ghana Country Assistance Review. A Study in Development Effectiveness*, Washington DC, OED, Banque mondiale.,
- Badie B. (1999) : *Un monde sans souveraineté. Les États entre ruse et responsabilité*, Paris, Fayard.
- Bayart J-F. (1996) : « Du culturalisme comme idéologie », *Revue Esprit*, avril.
- Beynon J. (1999) : *Assessing Aid. The Case for UK ODA*, Londres, Overseas Department Council.
- Botchwey K., P. Collier, J.W. Gunning et K. Hamada (1998) : *Report of the Group of Independent Persons Appointed to Conduct an Evaluation of Certain Aspects of the Enhanced Structural Adjustment Facility*, Washington, FMI.
- Camdessus M. (1997) : *Fostering an Enabling Environment for Development*, UN Economic and Social Council, Geneva.
- Chavagneux C. (1995) : « L'avenir des institutions de Bretton Woods : Halifax et après », *Économie Internationale*, n° 64, 4^e trimestre.

- Collier P. et alii (1997) : « Redesigning Conditionality », *CERDI Études et Documents*.
- Collier P. et D. Dollar (1999) : « Aid Allocation and Poverty Reduction », *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 2041, janvier.
- Fonds Monétaire International (1997) : « The ESAF at Ten Years. Economic Adjustment and Reform in Low-Income Countries », *Occasional Papers*, n° 156, décembre.
- Fonds Monétaire International (1998) : *Staff Response to External Evaluation of the ESAF*, Washington.
- Guillaumont P. (1999) : « Reducing Poverty by Aid Reallocation. Uncertainties and Alternative Assumptions », *CERDI Études et Documents*.
- Gwin C. (1994) : « US Relations with the World Bank, 1945-1992 », *Brookings Occasional Papers*, The Brookings Institution.
- Hibou B. (1997) : « Le capital social de l'État falsificateur, ou les ruses de l'intelligence économique » in *La criminalisation de l'État en Afrique*, Bayart, Ellis et Hibou (eds), Éditions Complexe.
- Hibou B. (1998) : « Économie politique du discours de la Banque mondiale en Afrique sub-saharienne. Du catéchisme économique au fait (et méfait) missionnaire », *Les Études du CERI*, n° 39, mars.
- James H. (1998) : « From Grandmotherliness to Governance, the Evolution of IMF Conditionality », *Finances et Développement*, vol. 35, n° 4, décembre.
- Koulaïmah-Gabriel A. (1998) : *La suspension de l'aide comme sanction de la non-performance : l'Europe et les leçons de la crise nigérienne*, ECDPM, sur le site http://www.oneworld.org/ecdpmpubs/wp56_fr.htm
- L'Héritier M-F. et C. Chavagneux (1990) : *Le Fonds monétaire international et les pays du Tiers-Monde*, Paris, PUF, 2^e édition.
- Meltzer A. (2000) : *Report*, sur le site <http://phantom-x.gsia.cmu.edu/IFIAC>
- Mongin O. (1998) : *L'après 1989. Les nouveaux langages du politique*, Hachette Littérature.
- Mosley P., J. Harrigan et J. Toye (dir.) (1991) : *Aid and Power. The World Bank and Policy-Based Lending*, Londres, Routledge.
- Scholte J.A. (1998) : « The International Monetary Fund and Civil Society », *Global Economic Institutions Working Paper*, n° 44, novembre.
- Shihata I.F. (1995) : *The World Bank in a Changing World. Selected Essays and Lectures, Volume II*, La Haye et Londres, Martinus Nijhoff Publishers.
- Smouts M-C (1998a) : « Du bon usage de la gouvernance en relations internationales », *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n° 155, mars.

- Wapenhans W. (1994) : « The Political Economy of Structural Adjustment: An External Perspective » in *Structural Adjustment and Beyond in Sub-Saharan Africa* van der Hoeven et van der Kraaij (eds), ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas en association avec James Currey et Heinemann, La Haye.
- Wolfensohn J. (1998) : *L'autre crise*, Washington DC, Banque mondiale.
- World Bank (1997) : *The State in a Changing World*, World Development Report, Washington DC.
- World Bank (1998a) : *Global Development Finance*, Washington DC.
- World Bank (1998b) : *Assessing Aid. What Works, What Doesn't and Why*, Washington DC.
- World Bank (1999) : *Annual Review of Development Effectiveness*, Washington DC.

Du productif au financier et du financier au productif en Asie et en Amérique latine

Pierre Salama

Université de Paris XIII, GREITD-CEDI

On évoque souvent, à juste titre, l'influence du développement des activités financières sur la production des biens, tant sur les volumes produits que sur les manières de les produire. On évoque moins souvent les conséquences que cet essor a sur les modes de domination du capital sur le travail.

L'influence directe du financier n'est pas la même dans l'ensemble des pays dits sous-développés. Elle est quasi nulle dans les économies les moins développées : les mouvements de capitaux sont marginaux, les bourses inexistantes ; elle est plus ou moins importante dans les autres. Pour la clarté de l'exposé, il est donc nécessaire de distinguer les économies dites sous-développées selon leur degré d'industrialisation. On peut alors distinguer, d'une part, les économies asiatiques à industrialisation rapide et soutenue, récentes (la plupart des pays de L'ASEAN auxquels il convient d'ajouter la Chine) ou plus anciennes (les quatre dragons), mais aussi les principales économies latino-américaines, et d'autre part les économies dites les moins avancées dans le langage officiel et principalement situées en Afrique sub-saharienne.

Lorsque le niveau d'industrialisation est faible et que le tissu industriel est très segmenté, comme dans la plupart des économies d'Afrique sub-saharienne, dans quelques pays asiatiques ou d'Amérique, l'insertion internationale repose pour l'essentiel sur des produits de rente, miniers ou agricoles. À l'inverse, lorsque l'industrialisation est relativement avancée, le contenu des exportations porte principalement sur des produits industriels, plus ou moins sophistiqués, et sur des produits de rente parfois, mais qui – à la différence du cas précédent – sont plus élaborés. La fragilité des

économies est différente dans les deux cas. Lorsque le tissu industriel est faible et que la production industrielle ne parvient pas à décoller, l'évolution des termes de l'échange conserve une influence importante. À la hausse, elle tend à promouvoir des comportements rentiers, aussi bien pour l'État que pour ceux qui parviennent à s'inscrire dans le circuit de la rente, et freine les vellétés d'industrialisation tout en favorisant une « désertification » agricole. À la baisse, elle pose des problèmes quasi insolubles aux jeunes États, tant au niveau fiscal en réduisant les recettes publiques qu'au niveau de la balance commerciale, en provoquant un déficit externe important. La dépendance alimentaire, fréquente dans les économies les moins développées, se traduit alors par un déficit alimentaire insoutenable pour les populations les plus démunies, faute de devises disponibles pour importer les aliments de l'étranger en quantité suffisante. Le service de la dette externe réduit encore ces possibilités et rend encore plus difficile le décollage économique en renforçant les comportements rentiers et en limitant les revenus de la majeure partie de la population.

Dans les économies semi-industrialisées, l'essor des exportations à un rythme rapide dépend de la nature des produits et des élasticités prix et revenu d'un côté, de la capacité à réduire les coûts pour être suffisamment compétitifs, de l'autre. Ainsi qu'on a pu l'observer dans les économies latino-américaines dans les années quatre-vingt-dix, les importations croissent à un rythme plus rapide que les exportations. Le déficit commercial croissant est compensé par des entrées de capitaux. Celles-ci, sont porteuses de fragilités nouvelles, différentes selon la nature des capitaux : investissement direct, de portefeuille (actions et produits financiers).

À l'échelle internationale, la connexion des marchés financiers des économies dites émergentes a permis à de nombreux capitaux d'affluer, surtout à partir du début des années quatre-vingt-dix. Les investissements directs et de portefeuille ont fortement augmenté en Asie et en Amérique latine. Les crédits bancaires ont afflué en Asie et les produits financiers à court terme en Amérique latine. Dans cette région, l'émission de bons du trésor, visant à combler le déficit budgétaire et parfois le déficit externe, a favorisé la financiarisation⁽¹⁾ des entreprises, au détriment de l'investissement productif. L'évolution de la dette interne est étroitement liée aux anticipations sur les changes : les craintes d'une dévaluation conduisent les responsables économiques à, soit émettre des bons du trésor à des taux d'intérêt très élevés pour compenser une éventuelle dépréciation de la monnaie, inclure le « *spread* » et enfin rendre attractifs ces produits financiers, soit/et, les indexer directement au cours du dollar. Les effets sur l'activité économique et le service de la dette sont alors immédiats et le cercle, de

(1) On dit qu'il y a financiarisation lorsque le différentiel de rentabilité entre le secteur productif et le secteur financier, en faveur de ce dernier, conduit les entreprises à freiner leurs investissements dans leur activité principale au profit d'investissements financiers. Rappelons que le degré de financiarisation d'une nation ou d'une entreprise se mesure par un ratio où le numérateur est composé des actifs financiers et le dénominateur de ces derniers auxquels sont ajoutés les actifs réels. (Voir Salama, 1990 et 1994 et Aglietta, 1995).

vertueux, devient vite vicieux. Ralentissement de l'activité économique et déficit budgétaire scandent, à rythmes réguliers, le parcours économique. La dominante financière favorise l'essor des déficits de la balance des comptes courants et du budget en imposant des taux d'intérêt très élevés et une appréciation du taux de change réel. C'est le cas des grandes économies latino-américaines.

En Asie, la capitalisation des banques est insuffisante. Leur grande fragilité est le produit à la fois de comportements peu prudents (les analyses en termes de sélection adverse et de hasard moral ont ici leur utilité) et d'un changement complet du contexte macroéconomique (ralentissement, voire récession, au lieu de croissance plus ou moins élevée, hausse des taux d'intérêt plus rapide, *ipso facto* que celle des dépôts qui ont tendance à se réduire). L'essor de la finance sert à contourner pour un temps un fléchissement de la rentabilité du capital dans le secteur industriel, alimente un surinvestissement et produit à terme une « surréaction », d'abord sur le marché des changes et la bourse, ensuite sur le marché des biens et du travail. La contagion se déploie lorsque certains seuils sont atteints et précipite des crises qui étaient latentes. Si ces seuils ne sont pas atteints, les effets de la contagion sont temporaires et la croissance se poursuit de manière ralentie. Ces comportements « imprudents » n'expliquent pas, à eux seuls, la crise. Si celle-ci a pu se développer c'est que la « structure d'accueil » était, dans une certaine mesure, présente. La contagion a pu alors, dans certains cas, précipiter une crise latente. La thèse développée ici insiste sur les rapports complexes qu'entretiennent le productif et le financier. Elle s'oppose aux courants dominants qui voient dans la crise récente principalement une manifestation des dérèglements financiers.

Nous rappellerons dans une première partie les effets de la globalisation financière sur les entrées de capitaux dans les économies émergentes et l'essor des bourses de valeurs, puis nous chercherons à faire ressortir les principaux traits saillants des régimes d'accumulation dominants en Asie et en Amérique latine. Dans une seconde partie, nous analyserons la nature spécifique des crises en Asie et en Amérique latine.

Amérique Latine et Asie des évolutions contrastées et des dépendances financières nouvelles et originales

L'intérêt d'une comparaison entre les crises latino-américaines et asiatiques de la fin des années quatre-vingt-dix n'est pas *a priori* évident tant elles paraissent semblables. Les deux régions ont connu une libéralisation rapide et quasi simultanée de presque tous leurs marchés : des biens, des services, plus difficilement du travail. La libéralisation a concerné aussi bien les mouvements internes des biens et des capitaux que les mouvements externes. L'État s'est retiré de l'économie en multipliant les pri-

vatisations en Amérique latine et a abandonné toute velléité de politique industrielle en Asie et plus particulièrement en Corée. Les monnaies nationales sont, ou ont été rattachées au dollar, soit par l'adoption du système de *currency board* (Hong Kong, Argentine), soit par le maintien d'une relation plus ou moins fixe du taux de change nominal au dollar, c'est-à-dire d'un « ancrage » à cette devise clé. Enfin, les deux régions ont connu, connaissent, une crise financière de très grande ampleur et des fluctuations très fortes de leur production (Asie, mais aussi Amérique latine tout au moins quant aux premières manifestations de la crise au Brésil et en Argentine). Toutes ont connu des dépréciations vis-à-vis du dollar très élevées, à l'exception pour l'instant des économies ayant adopté le *currency board*. Enfin, avec la crise, toutes connaissent une forte accentuation de la flexibilité dite quantitative du travail (baisse des revenus, perte d'emplois) qui fait suite à une augmentation de la flexibilité qualitative (réorganisation du travail) dans la décennie qui précède la crise. L'ensemble de ces points communs laisse supposer que nous sommes en présence de crises identiques que la grande majorité des économistes expliquent par une libéralisation de l'ensemble des marchés non maîtrisée et par des effets de contagion d'autant plus puissants que ces libéralisations ont été soudaines et simultanées sur l'ensemble des marchés, sans que des mesures préventives quant au fonctionnement des banques aient été suffisamment prises. L'hypothèse que nous développons ici est différente. Les régimes d'accumulation sont distincts. La globalisation financière a ajouté une dominante financière à ces régimes, mais elle ne les a pas fait converger suffisamment pour que la crise puisse procéder des mêmes causes dans chacune des régions, ni au sein d'une région, entre la Thaïlande et la Corée par exemple.

Dans une première partie, nous exposerons rapidement les principaux traits de la globalisation financière dans les deux régions, tant au niveau de l'essor de l'internationalisation du capital que de la très rapide croissance de leurs bourses respectives et de leurs dettes externes. Dans une seconde partie, nous présenterons les principaux faits saillants qui caractérisent ces économies.

L'internationalisation du capital et l'essor des bourses

Une entrée massive de capitaux

En Amérique latine, les années quatre-vingt-dix sont radicalement différentes des années quatre-vingt. À cette époque, les flux nets de capitaux étaient orientés vers les économies développées⁽²⁾ et, à la différence de la plupart des économies d'Asie du nord et du sud-est (« les quatre dragons »

(2) C'est peu dire qu'une rupture a lieu entre la décennie des années quatre-vingt et celle des années quatre-vingt-dix, dans les économies latino-américaines. À partir de 1982, la rupture se caractérise par un éloignement contraint des pays latino-américains des marchés financiers internationaux. C'est sur leurs propres ressources que ces pays assurent, partiellement, le service de leur dette. À partir de la fin des années quatre-vingt pour certains, du début des années quatre-vingt-dix, pour d'autres, le courant des flux de capitaux s'inverse nettement et les pays latino-américains reçoivent massivement des capitaux de l'extérieur.

constitués à cette époque par Taïwan, la Corée du sud, Hong Kong et Singapour), les économies latino-américaines se caractérisaient par un niveau très faible de leur taux de formation brute de capital, fluctuant autour de 14 à 16 % du PIB, soit vingt points de moins que les économies asiatiques. Dans les années quatre-vingt-dix, la situation change en Amérique latine puisqu'à une phase de très forte inflation succède une phase de faible inflation. L'insertion dans le commerce international s'accroît, change dans certains cas (Argentine). Le taux d'ouverture, encore deux à trois fois moins élevé que celui des économies d'Asie du nord et du sud-est, devient conséquent. La croissance reprend, plus faible cependant que dans les années soixante, soixante-dix, mais le taux de formation brute du capital reste à un niveau déprimé, supérieur à celui des années quatre-vingt certes, mais nettement inférieur à celui de la période qui précède. Enfin, ces économies renouent avec une entrée massive de capitaux (tableau 1), ce, jusque 1997, année où éclate la crise en Thaïlande⁽³⁾, et, à la différence des années soixante-dix où les crédits consortiaux dominaient, il s'agit surtout d'investissements de portefeuille (au sens large)⁽⁴⁾ et d'investissements directs (tableau 2). Ces derniers participent de l'augmentation observée du taux d'investissement.

La rupture est moins nette en Asie : les capitaux n'avaient pas déserté ces économies dans les années quatre-vingt. Les entrées sont devenues massives. Plusieurs raisons expliquent cet essor. Les taux d'intérêt sont faibles dans les économies développées et orientés à la baisse. Les perspectives de profit sont plus élevées dans les économies émergentes non seulement parce que les taux d'intérêt sont à un niveau supérieur, mais aussi parce que depuis plusieurs décennies la croissance est particulièrement vive. Par ailleurs, la libéralisation rapide des mouvements internationaux de capitaux dès le début des années quatre-vingt assure la possibilité de rapatriement sans coût de transaction exorbitant des capitaux investis, et tout au moins des profits procurés par leur investissement. Enfin, l'évolution des taux de change est liée au cours du dollar. Or le yen s'apprécie fortement entre 1985 et 1995 par rapport au dollar américain, passant de 240 à 80 yens pour un dollar. Les économies du sud est asiatiques gagnent alors en compétitivité et les investissements affluent du Japon, les entreprises japonaises cherchant à se délocaliser pour vendre à la fois dans ces pays, et exporter vers les États-Unis à partir de ces nouvelles plates-formes. À l'inverse, à partir de 1995, le yen se déprécie par rapport au dollar, son cours s'élevant de 80 en 1995 à 147 en juin 1998, et les économies du sud est asiatiques perdent en compétitivité, toutes choses étant égales par ailleurs.

(3) Les capitaux quittent alors les économies émergentes. Il est intéressant de noter cependant qu'après avoir subi la « contagion asiatique », les économies latino-américaines bénéficient pendant quelques mois (jusqu'à l'éclatement de la crise russe au second semestre 1998) d'une entrée massive de capitaux en quête de placements avantageux.

(4) Le Mexique offre l'exemple d'un cas d'internationalisation particulièrement rapide de sa place financière : la capitalisation boursière sous contrôle étranger passe de 3 % de l'ensemble de la capitalisation en 1989 à 10 % en 1990, augmente très fortement ensuite et se stabilise autour de 27-28 % à la fin de 1994. *Source* : Bourse mexicaine des valeurs in Griffith-Jones (1996).

1. Entrées nettes de capitaux en Asie et en Amérique latine des années quatre vingt à la veille de la crise^(*)

En milliards de dollars

	1980-1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Total	12,9 13,8	52,5 12,8	81,3 19,8	99,1 13,2	78,7 13,8	77,7 33,8	149,8 0,9
Chine	1,9 ^(*) 1,2	-1,9 2,9	11,7 5,4	7,8 5,6	14,6 9,3	13,9 6,9	23 7
Autres pays d'Asie ^(**)	4,7 6,8	26,2 8,3	19,3 13,3	34 5,7	26,8 3,7	37,6 1,9	56,8 3,8
Brésil	3,8 1	2,5 -1,4	9,1 -0,5	9,9 -1,2	9,1 -0,7	31,8 -0,7	35,4 -1,8
Mexique	1,6 2,1	20,6 2,4	23,6 2	30,3 -0,9	10,3 0,3	-13,2 24,5	13,5 10
Autres pays d'Amérique latine ^(***)	0,8 2,7	5 0,6	17,6 -0,4	17 3,9	18 1,2	7,6 1,1	21,1 1,8

Source : BRI, *Rapport annuel 1997*, p. 109.

Notes : (*) 1982-1990. Taux annuel (première ligne de chaque pays, capitaux privés, seconde ligne, capitaux officiels) ; (**) Corée, Inde, Indonésie, Malaisie, Philippines, Singapour, Taïwan et Thaïlande ; (***) Argentine, Chili, Colombie, Pérou et Venezuela.

2. Financement externe des cinq économies asiatiques^(*)

En milliards de dollars

	1995	1996	1997	1998 ^(**)	1999 ^(***)
Balance des comptes courants	-54,6	-54,6	-26,3	58,5	43,2
Flux nets privés, dont :	79	103,2	-1,1	-28,3	-4,8
• Investissement direct	4,9	5,8	6,8	6,4	14,2
• Investissement en portefeuille	11	13,9	-3,2	2,1	4,5
• Banques commerciales	53,2	65,3	-25,6	-35	-18,8
• Créanciers non bancaires	9,9	18,2	21	-1,7	-4,6
Flux officiels nets	-2,5	-2,6	29,9	27,8	3,5
Prêts nets des résidents et autres (erreurs et omis)	-26,5	-26,8	-35	-16,9	-14,9

Notes : (*) Il s'agit de la Corée du sud, de l'Indonésie, de la Thaïlande, de la Malaisie et des Philippines ; (**) Estimation ; (***) Projection.

Source : Institute of International Finance (1999) : « A Capital Flows to Emerging Market Economies » in *Economic Report of the President*, p. 241, Washington.

Pour les cinq économies asiatiques (Corée, Indonésie, Malaisie, Thaïlande et Philippines), les entrées de capitaux ont été très élevées les années précédant la crise. Les investissements directs ont certes augmenté, mais ce sont surtout les prêts bancaires qui se sont le plus élevés et occupent la place la plus importante (notons qu'à l'exception des investissements directs, les autres sources se sont effondrées et les entrées massives ont laissé place à des sorties considérables).

3. Financements externes en pourcentage (1991-1995)

	Prêts	Investissement en portefeuille : dette ^(*)	Investissement en portefeuille : actions	Investissement direct
Argentine	10	45	12	33
Brésil	20	49	9	22
Chili	36	5	21	38
Mexique	19	28	18	35
Pérou	23	0	3	74
Chine	23	4	7	65
Inde	24	2	51	24
Indonésie	30	8	17	45
Malaisie	33	-4	7	64
Philippines	-19	27	38	54
Corée	68	28	10	-6
Thaïlande	84	4	5	7

Note : (*) Émissions nettes d'obligations internationales (dont les euronotes)

Source : CNUCED 1997, p. 30, pris dans BIS.

À la différence donc des économies latino-américaines, les entrées se font surtout sous forme de prêts, dont une grande partie est à court terme, voire à très court terme⁽⁵⁾, et l'essor des investissements de portefeuille s'explique par l'internationalisation du marché des actions plutôt que par

(5) On considère que 70 % approximativement des prêts le sont à moins d'un an dont une grande partie à moins d'une semaine en Corée et en Thaïlande. L'importance relative de cet endettement à court terme traduit un financement de type « roll over » qui se rapproche considérablement des situations théorisées par Mynski de financement Ponzi. Le ratio des dettes à court terme sur les réserves était de 2,1 en Corée à la veille de la crise. Cette situation n'est pas sans rappeler celle que connut le Mexique en 1994 avec l'émission des tesobonos, titres, indexés au dollar et à court terme. La seule différence, et elle est de taille, c'est qu'au Mexique, il s'agissait d'un endettement public alors qu'en Corée, ce sont les entreprises qui sont débitrices. Nous reviendrons sur cette question lorsque nous présenterons la structure de l'endettement externe.

celui des obligations⁽⁶⁾ (Boorman, 1998 et Vidal, 1998). L'investissement direct est également très important (tableau 3), mais modeste en terme relatif, comparé aux autres sources de financement, en Asie. L'Asie de l'Est et Pacifique reçoit 52 % de l'ensemble des investissements directs destinés aux pays en voie de développement entre 1990 et 1994, contre 29 % pour l'Amérique latine (*Finance et Développement*, déc. 1995) et, en règle générale la part de ces investissements dans l'ensemble des entrées de capitaux est plus importante en Asie qu'en Amérique latine (tableau 3).

Les investissements directs en Amérique latine sont moins importants qu'en Asie, mais en raison de la faiblesse des investissements en Amérique latine, leurs effets sur la croissance sont importants. En Asie, l'importance des prêts montre que l'apport de capitaux supplée une insuffisance relative de l'épargne nationale, et révèle un comportement de « fuite en avant » devant la baisse de rentabilité du capital (*cf. supra*), une spéculation effrénée sur les actifs boursiers et surtout immobiliers. Il est intéressant de noter que les banques japonaises sont les principales créancières. Sur l'ensemble des prêts internationaux consentis par les banques japonaises, 70,2 % sont allés à l'Asie, dont 12,4 % à la Corée, 20,3 % à la Thaïlande et 9 % pour l'ensemble des économies latino-américaines. Les États-Unis n'ont prêté à l'Asie que 23,2 % de l'ensemble de leurs prêts et 50 % à l'Amérique latine (*source* : BIS, voir Yung Chul Park et Chi-Young Song, 1998).

Un essor important mais fragile des bourses

Les Bourses de valeur des économies semi-industrialisées latino-américaines et asiatiques ont crû considérablement dans les années quatre-vingt-dix, avec une profonde chute en 1994 et 1995 dans plusieurs pays d'Amérique latine et en 1997 dans la plupart des pays asiatiques, mais, mises à part quelques rares exceptions (Hong Kong, Singapour), elles restent de taille modeste.

L'essor des principales bourses latino-américaines a été particulièrement important dans les années quatre-vingt-dix. Les cotations, exprimées en dollars, et indicées à 100 en 1986, sont évaluées à l'indice 949 en avril 1997 en Argentine, 1174 au Chili, 926 au Mexique et 501 au Brésil. À l'exception du Brésil, ces cotations ont connu une expansion vertigineuse, puisqu'en dollar, elles ont été multipliées par dix et parfois davantage. Le tableau 4 montre également l'aspect pour le moins heurté de ces évolutions. Au Mexique, l'indice était évalué à 1640 en décembre 1993, la crise financière et de change le fait chuter à 982 en décembre 1994, puis 709 en décembre 1995.

(6) La part de l'Asie dans l'ensemble des fonds à revenus fixes émis par les économies en développement, dont l'Europe Centrale, se situe autour de 4 % dans les années 95 et 96 et baisse ensuite autour de 3 %. La part de l'Amérique latine se situe aux environs de 60 % dans les mêmes dates. La situation est fondamentalement différente pour le marché des actions puisque la part de l'Asie est autour de 43 % alors que celle de l'Amérique latine tourne autour de 30 %. *Source* : SOBEET n°3, juil 1997, p. 14.

4. Cotations en dollars des bourses de valeur latino-américaines (indice 100 : décembre 1986) jusqu'à avril 1997⁽¹⁾

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Argentine	1 080 ^(*)	573	783	618	697	873	949
Chili	493	504	666	1 041	1 101	893	1174
Mexique	906	1105	1 640	982	709	834	926
Brésil	93 ^(*)	89 ^(*)	189 ^(*)	301 ^(*)	260	397	501

Note : (*) Périodes de haute inflation ou d'hyperinflation. Les évolutions brusquées s'expliquent en partie par les variations brutales du taux de change durant la période hyperinflationniste, par exemple de 1991 à 1992 en Argentine.

Source : Carta da SOBEET, n° 2, mai 1997.

La capitalisation du marché des actions, en pourcentage du PIB, croît à un rythme élevé en Amérique latine de 1990 à 1996, mais elle reste à un niveau plus faible que celle observée dans la plupart des pays asiatiques, tout en se rapprochant de celle des pays développés⁽⁷⁾, ainsi qu'on peut l'observer dans le tableau suivant élaboré par la Banque des règlements internationaux. Cet essor est particulièrement élevé en Malaisie et en Thaïlande, puisqu'on passe pour la première de 113,5 à 315,5 % et pour la seconde de 28 à 54 %. Ce sont ces pays précisément qui seront les premiers fortement affectés par la crise boursière puis celle de change en 1997. La Bourse de Bangkok chutera de 54,1 % de 1995, année de pic, à février 1997 et de plus de moitié de janvier 1997 à juin 1997. Dans l'ensemble, les bourses asiatiques connaîtront une baisse plus prononcée que celle des économies latino-américaines (graphique 1)

Comme on peut également observer dans le tableau 5 et dans le graphique 2, la volatilité⁽⁸⁾, est largement supérieure à celles observées dans les principales places des pays développés. Cependant, les marchés financiers des économies semi-industrialisées ont une taille, en terme absolu, relativement faible encore, à l'exception de quelques rares places en Asie, et on peut considérer alors que l'influence directe de cette volatilité sur la croissance n'est pas très élevée, à l'exception toutefois des périodes de crise financière. Le lien entre les anticipations du prix des actions et celles relatives au change entraîne cependant des effets déstabilisants sur ces deux marchés. Enfin, il n'existe pas de relation linéaire entre la volatilité et le

(7) Ce qui n'est pas le cas de la capitalisation des obligations où, bien qu'il y ait une progression importante aussi bien en Amérique latine qu'en Asie, la capitalisation est loin derrière celle des États-Unis, du Japon ou de l'Allemagne.

(8) Mesurée par l'écart-type des variations mensuelles pour les périodes janvier 1993 à novembre 1994, puis janvier 1995 à novembre 1996. Décembre 1994 n'est pas considéré ici afin de ne pas tenir compte de la crise mexicaine et de « l'effet tequila » sur de nombreuses autres places boursières.

rendement et il serait faux de considérer qu'une forte volatilité serait nécessairement associée à un rendement important : la bourse de New York a un rendement élevé et une faible volatilité, celle de Taïwan un rendement élevé mais une volatilité considérable, celle de Singapour une volatilité moyenne et un rendement faible.

5. Marché des actions et des obligations

Capitalisation (en pourcentage du PIB) et volatilité de 1990 à la veille de la crise

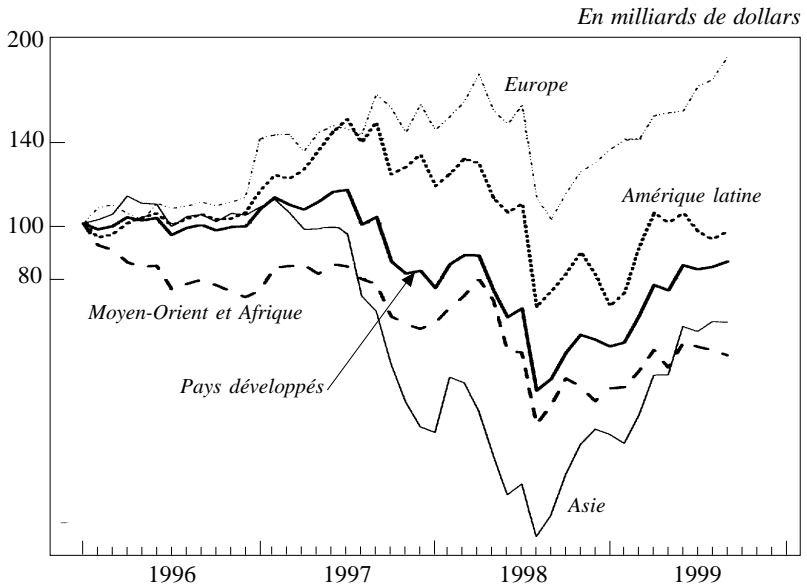
	Capitalisation Marché des actions		Volatilité des actions		Capitalisation obligations	
	1990	1996	1993- 1994	1995- 1996	1990	1994
Corée	43,6	25,4	6,1	6,1	19,7	24,11 ^(*)
Hong Kong	111,5	280,8	10,1	5,5		
Singapour	91,6	169	3,9	3,1		
Taïwan	62,7	100,5	13,9	8,5	5,6	13,6
Indonésie	7,1	41,2	8,9	7,3	1,6	6
Malaisie	113,6	315,5	9	5,8	59,9	51,2
Philippines	13,4	97,5	10,2	6,4		
Thaïlande	28	54	11	7,7	9,8	7 ^(**)
Argentine	2,4	15,7	9,1	9,4	7	18,3 ^(***)
Brésil	4	28,6	13,	7,6		
Chili	49,1	90,8	8,7	5,1	9,6	18,4
Colombie	3,5	20,8	8,2	6,7	1,6	4,9
Mexique	13,5	37,1	7,9	11,4	8,7	2,9
États-Unis	53,8	108,7	1,4	2	108,3	123,4
Japon	98,2	67,6	6	3,4	78	88,4
Allemagne	23,6	29,9	4,2	2,5	70,1	85,6

Notes : (*) 1995 ; (**) Obligations d'État seulement ; (***) 1993.

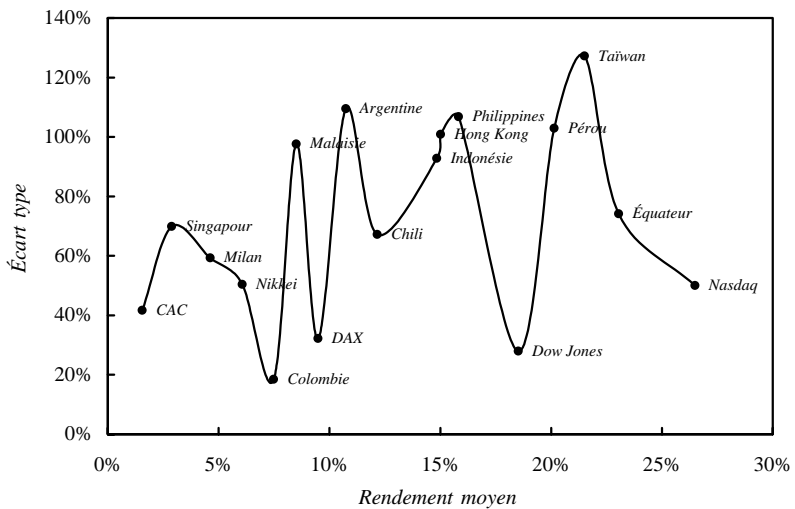
Source : Rapport annuel de la BRI, 1997, p. 116 et 130.

Au total, la croissance des bourses a été vive. Leur dimension toutefois relativement modeste, à l'exception toutefois de celles de Singapour et de Hong Kong, malgré leur essor dû en partie aux privatisations parfois massives et à l'essor du système de capitalisation des retraites, ne leur permet pas de participer de manière significative au financement des investissements des grandes entreprises. Le vif essor de la capitalisation a cependant permis des financements de trésorerie : les entreprises recourant parfois à la liquidation d'actifs au lieu de procéder à des emprunts bancaires lorsque les taux d'intérêt s'avèrent trop élevés comme en Amérique latine. Ce recours fréquent au marché financier dans le but de réaliser des plus values et financer ainsi certaines dépenses explique en partie la forte volatilité observée.

1. Marchés émergents : cours des actions (1996 = 100)



2. Rendements et écarts-types annualisés de janvier 1994 à décembre 1996



L'évolution de la capitalisation boursière, bien que vive, a été cependant heurtée. En 1994, les cours boursiers se sont effondrés dans plusieurs pays latino-américains, en 1997, 1998 et 1999 également. La crise de 1997 s'est propagée de Thaïlande en Malaisie, Singapour, Indonésie et Philippines, puis à Hong Kong et ensuite en Corée pour ce qui est du continent asiatique. Elle a affecté également d'autres économies, surtout latino-américaines, mettant à nu leur fragilité et leur dépendance financière. Avec la chute prononcée du cours des actions de la plupart des bourses en Asie, le cours des monnaies a été profondément affecté dans de nombreux pays, à l'exception de Hong Kong et de la Chine. *La relation entre les cours boursiers et le taux de change devient très importante avec la libéralisation des marchés financiers.* On peut considérer que l'essor des bourses a comme pré-condition la libéralisation financière et que celle-ci comporte un volet conséquent concernant la mobilité internationale des capitaux. Le contrôle des changes diminue fortement, voire disparaît totalement dans les cas extrêmes lorsque la monnaie devient entièrement convertible. La connexion des marchés financiers entre eux *renforce* le rôle du dollar comme devise clé pour les transactions financières. *C'est ce qui explique en partie que le cours des monnaies nationales ait été relié à celui du dollar*, d'une manière plus ou moins rigide. L'appréciation des monnaies nationales vis-à-vis des autres devises clés (yen, deutschemark) résulte alors mécaniquement de l'appréciation du dollar vis-à-vis de ces monnaies. L'emprise croissante du financier sur les régimes d'accumulation respectifs d'Asie et d'Amérique latine produit cette contrainte de change, contrainte coûteuse pour les secteurs exposés de ces économies. Plus qu'une erreur de politique économique comme il est parfois dit, l'appréciation de la monnaie nationale est davantage la conséquence de la libéralisation financière et de la nécessité de s'accrocher à une devise clé, en l'occurrence à la plus forte, le dollar. Cette contrainte de change sera par ailleurs encore plus vive lorsque le taux de change nominal évoluant peu ou insuffisamment pour compenser le différentiel d'inflation, il en résultera une appréciation du taux de change réel par rapport au dollar. Un même phénomène se produira lorsque le taux de change nominal s'appréciera suite à un afflux massif de capitaux. À l'inverse, les sorties de capitaux affecteront à la fois la capitalisation boursière et le cours du change, ainsi qu'on peut le voir dans les graphiques suivants.

L'envol des dettes et un poids croissant du court terme

La dette *externe* a augmenté fortement depuis 1982 en Amérique latine (date pivot : le Mexique ne peut plus assurer le service de sa dette et les banques refusent de prêter sauf si un accord avec le Fonds monétaire international est signé). La dette externe brute était de 71 milliards de dollars en 1980 au Brésil, elle passe à 179 milliards de dollars en 1996 pour passer à presque 193 milliards en 1997 et 220 milliards en 1998 (World Bank Indicators et BNDES). Si on soustrait les réserves, la dette externe nette en 1997 était évaluée à presque 141 milliards de dollars, mais le calcul de la dette nette peut être trompeur dans la mesure où une partie de ces réserves

vient précisément d'un endettement accru, des capitaux volatils pouvant être un temps attirés par les fortes rémunérations octroyées et par l'assurance de pouvoir sortir. Les chiffres bruts pour l'Argentine sont en 1980 : 27 milliards de dollars et 114,3 en 1996 et 126 en 1997 (FIDE) ; de 8,3 milliards de dollars en 1980, aux environs de 90 en 1996 et 93,4 en 1997 en Thaïlande ; les chiffres pour la Corée ne sont pas toujours fiables en raison du manque de transparence pratiqué aussi bien par le gouvernement que par les entreprises (il est difficile d'avoir une estimation fiable de la dette consolidée, l'endettement des banques et des filiales à l'étranger, pour le compte souvent de la société mère, est difficile à connaître). Cependant, selon les estimations faites par le FMI et le gouvernement coréen, l'ensemble de ces dettes se serait élevé à 157 milliards de dollars, dont 92 à moins d'un an au 28 décembre 1997 (Chang et alii, 738). La progression de cette dette aurait été extrêmement rapide : elle était en effet estimée à 86 milliards de dollars en moyenne de 1990 à 1995.

La part de la dette à court terme sur l'ensemble de la dette et sur les réserves augmente considérablement dans la plupart des pays asiatiques, comme on peut le voir dans le tableau 6.

6. Dette à court terme dans cinq pays asiatiques

	En pourcentage des dettes totales		En pourcentage des réserves			
	1990	1996	1990	1996	Juin 1997	Juin 1998
Corée	30,87	50,2	73,13	203,23	207,3	81,2
Indonésie	15,52	24,98	149,28	176,59	170,4	154,1
Malaisie	12,43	27,83	19,54	40,98	61,2	56,8
Philippines	14,48	19,34	479,11	79,45	84,8	90,24
Thaïlande	29,63	41,41	62,55	99,69	145,3	107,7
Taïwan	88,31	68,43	21,56	21,31	24,4	22,3

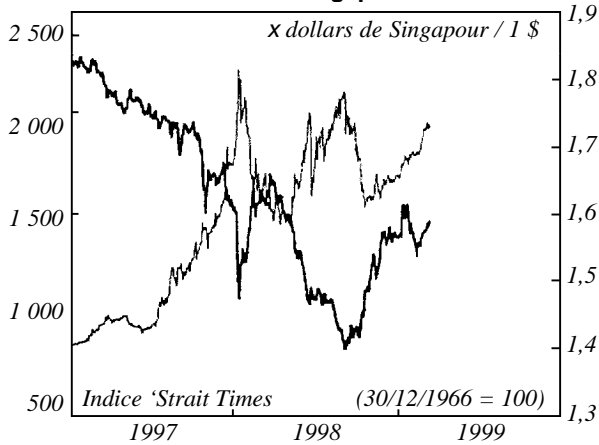
Sources : BRI et FMI dans Corsetti, Pesenti et Roubini (1998) pour les quatre premières colonnes et Radelet et Sachs (1999) pour les deux dernières.

La composition en termes d'échéances a également évolué en Amérique latine. Au Brésil, la part de l'endettement à court terme a augmenté en même temps qu'elle était de plus en plus le fait du secteur privé. En 1997, au Brésil par exemple, la dette à court terme était évaluée à 41 milliards de dollars, dont 9,7 était publique et pour l'ensemble de la dette en 1998, soit 220 milliards de dollars, 90 était publique et le reste privé.

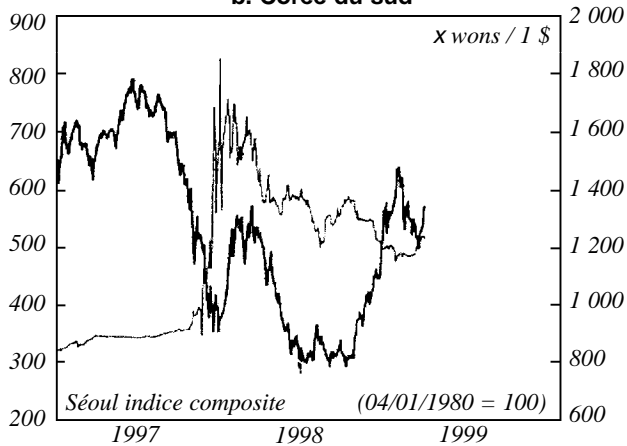
La composition de l'endettement, en termes de créanciers, a, elle aussi, changé en Amérique latine : hier il était surtout le fait de crédits bancaires, mais pas aujourd'hui. L'endettement ne s'est pas réalisé par une expansion des crédits internationaux dans les années quatre-vingt-dix (à la différence des années soixante-dix). En ce sens, il diffère de celui des économies asia-

3. Indices boursiers en monnaie nationale et taux de change contre dollar

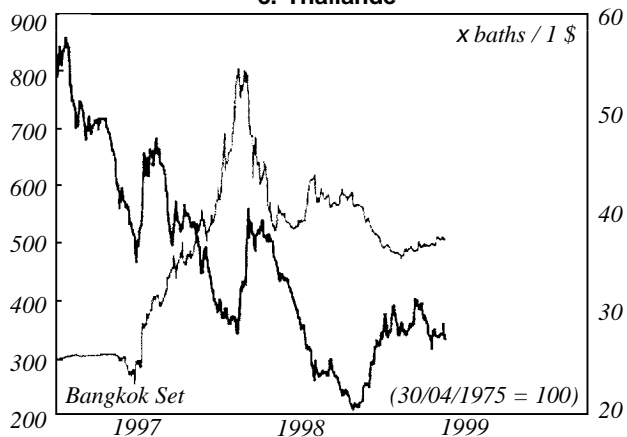
a. Singapour



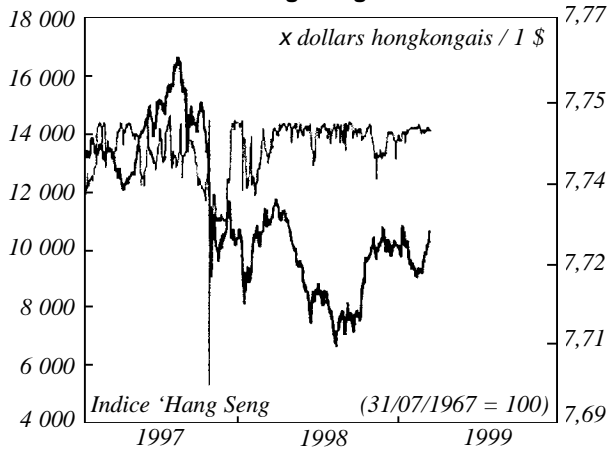
b. Corée du sud



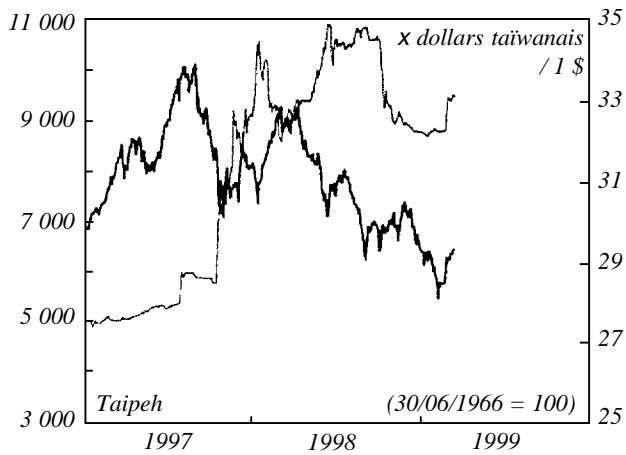
c. Thaïlande



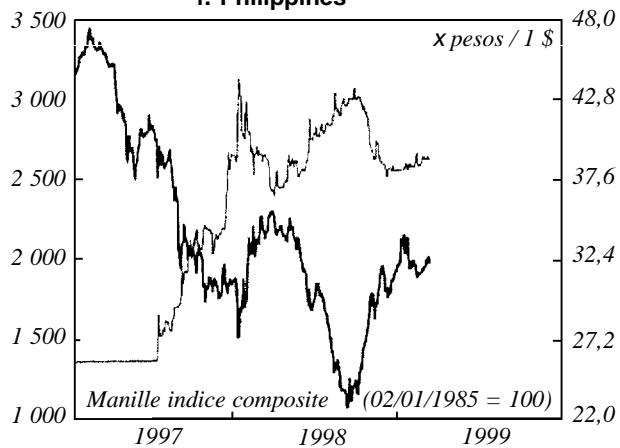
d. Hong Kong



e. Taïwan



f. Philippines



Source : *Financial Times*, dernière observation 10 mars 1999.

tiques. Mais il s'en rapproche aujourd'hui dans la mesure où, comme en Asie, il est de plus en plus le produit du secteur privé. Il reste cependant qu'en Asie les débiteurs sont exclusivement les agents privés, que l'État a en général un équilibre budgétaire, alors qu'en Amérique latine, le déficit est profond et résulte pour l'essentiel de la charge de la dette interne. Cette particularité distingue les deux ensembles économiques, ce qui les rapproche étant un fort déficit de la balance des comptes courants.

La dette interne est cependant aujourd'hui le problème central auquel sont confrontées les économies latino-américaines. Celle-ci est devenue quasi incontrôlable en raison de son importance et de sa composition. La dette *interne* est souvent beaucoup plus importante dans les économies latino-américaines que la dette externe, et elle est aujourd'hui, de nouveau (elle l'avait été à la fin des années quatre-vingt, ce qui avait conduit à un gel de cette dette), extrêmement préoccupante. Elle tourne autour de 320 milliards de dollars à la fin de 1998 au Brésil, dont 63,8 milliards directement en dollars, la majeure partie étant à taux flottant, et une faible part à taux fixe. Ce niveau très élevé s'explique surtout par la hausse inconsidérée des taux d'intérêt, atteignant quasiment 50 % en termes réels à la fin de 1997, fléchissant à quelque 30 % pour remonter ensuite à ces niveaux astronomiques en septembre 1998 et au début de 1999. Elle devrait croître encore sous l'effet de la forte dépréciation de la monnaie nationale puisque qu'une partie importante des titres est indexée au cours du dollar. En pourcentage de PIB, la dette interne croît fortement, passant de 17,6 % en 1994 à 26,4 % en 1997 (le pourcentage pour 1998 non disponible, doit cependant être bien plus élevé à cause de la hausse des taux d'intérêt survenue à la fin de 1997 et de la dévaluation forte de la monnaie nationale en 1998), alors que la dette *publique* externe, à la différence de la dette externe privée, décroît en termes relatifs, passant de 8,4 à 4,3 % entre les mêmes dates. Au total, la dette externe représente 24 % du PIB en 1995 contre plus de 31 % en 1980.

Quelques traits saillants des régimes d'accumulation

Les trajectoires économiques de ces trente dernières années sont différentes en Amérique latine et en Asie du nord et du sud-est. Dans un cas, la croissance a été tirée de l'intérieur, grâce à l'essor du marché intérieur, puis a sombré dans la crise et la très forte inflation, voire l'hyperinflation rampante dans les années quatre-vingt, pour enfin être stimulée par l'ouverture, quasiment sans réserve, aux marchés internationaux. Dans l'autre, la croissance a été tirée de l'extérieur par la « substitution des exportations » et un contrôle explicite des importations jusqu'au début des années quatre-vingt-dix⁽⁹⁾, tout au moins dans les économies dites de première génération

(9) En vérité et ainsi que le montre Rodrik (1995), le modèle asiatique est un peu plus complexe. Ce ne sont pas les exportations qui ont tiré au début la croissance (leur part dans le PIB était trop faible, les prix relatifs des biens exportés par rapport aux prix internes n'étaient guère favorables) mais le fort taux d'accumulation. De ceci on déduit l'importance du rôle de l'État responsable en grande partie de ce « big push », mais aussi la responsabilité des importations massives de biens d'équipement incorporant le progrès technique dans cette croissance.

(Corée du sud, Taïwan, Singapour). Cette croissance s'est alimentée ensuite de l'essor du pouvoir d'achat, permise précisément par la croissance réalisée, au point que parfois, dans les années quatre-vingt-dix, l'essor du marché intérieur a pu être davantage responsable de la croissance que le marché extérieur. Dans les deux cas, les régimes d'accumulation ont été fortement marqués par l'empreinte financière, mais de manière différente. Les effets sur le mode de gestion de la force de travail en Amérique latine (différemment dans les années quatre-vingt et dans les années quatre-vingt-dix) et en Asie.

D'une ouverture ou d'une fermeture contrôlée à une ouverture incontrôlée

Les économies d'Asie du nord et du sud-est et latino-américaines n'ont pas eu le même parcours ces trente dernières années. Après avoir suivi un modèle centré vers la substitution des importations, comme en Amérique latine, certaines économies asiatiques ont opté dès les années soixante pour un modèle extraverti, dit de substitution des exportations. La croissance a été continue et vive et une seconde génération de pays a emprunté le même chemin que les premiers dans les années soixante-dix et quatre-vingt. Comme en Amérique latine, à l'exception de Hong Kong, l'État est fortement intervenu dans l'activité économique, directement et indirectement. À la différence de la plupart des économies latino-américaines, à l'exception du Brésil, dans les économies dites de la première génération (Singapour, Taïwan, Corée), l'État a devancé très souvent les évolutions de l'économie mondiale et cherché à imposer les inflexions nécessaires de l'appareil de production⁽¹⁰⁾, tout en mettant en place une politique de recherche et de formation ambitieuse (Peix et Rivière d'Arc, 1997). À la différence des pays latino-américains, les inégalités de revenus ne sont pas en général très prononcées – sauf en Thaïlande – et l'amélioration du pouvoir d'achat a pu permettre que la dynamique de la croissance repose parfois sur le marché intérieur, lorsque les exportations connaissaient un infléchissement. Cependant, cette phase d'intervention conséquente de l'État s'achève brutalement au début des années quatre-vingt-dix, en 1993 en Corée et de nombreux économistes voient dans cette dérégulation l'origine du surinvestissement des entreprises et de leur sur-endettement (Ha-Joon Chang, Hong-Jae Park et Chul Gyue Yoo, 1998, p. 741 et suivantes).

Les économies latino-américaines se sont d'abord rapidement industrialisées grâce à l'essor d'un marché intérieur fortement protégé et à une intervention de l'État substantielle dans les secteurs lourds et semi-lourds. Au début des années quatre-vingt, elles ont subi de plein fouet leur isolement des marchés financiers internationaux et ont dû financer le service de leur dette externe à partir de leurs propres ressources. Les transferts de

(10) Nous excluons du champ de notre étude la Chine et l'Inde et lorsque nous nous référons à l'Asie du nord et du sud-est, il s'agit surtout des « dragons » anciens et nouveaux.

capitaux sont devenus négatifs dans la mesure où les sorties de capitaux sont devenues supérieures aux entrées. Les mesures prises pour financer le service de leur dette ont eu des conséquences négatives sur l'accélération de l'inflation, sur la croissance, sur la pauvreté et les inégalités de revenu, au point que la CEPAL a pu qualifier cette période de « décennie perdue » pour l'Amérique latine. Les années quatre-vingt-dix sont celles de la reprise économique, de la fin des inflations et de l'ouverture à l'extérieur. La libéralisation a été brutale sur presque tous les marchés : les droits de douane ainsi que les contingentements ont été fortement réduits, les subventions et aides de toutes sortes de l'État supprimées, les privatisations se sont développées et les marchés financiers ont été libéralisés dans de très nombreux domaines, notamment et surtout dans les mouvements internationaux de capitaux. Mais le taux d'épargne et le taux d'investissement se sont faiblement accrus, et à l'exception du Chili, ils sont loin des niveaux atteints dans les années cinquante à soixante-dix et se situent approximativement aux trois cinquièmes de ceux observés en Asie du nord et du sud-est.

Vers un alourdissement des coûts unitaires du travail

Productivité, salaire, taux de change sont les composants du coût unitaire relatif du travail. Lorsque la compétitivité est centrée sur les prix, donc sur les coûts et très peu sur la qualité, lorsque la variété de chaque produit est faible, ce coût unitaire acquiert une importance très grande. Nous avons observé un rétrécissement de la brèche technologique avec les pays du centre, nouveau pour les économies latino-américaines, plus ancien pour les économies asiatiques dites de première génération. Ce serait cependant une erreur de limiter l'analyse à la progression plus rapide de la productivité du travail. Ce qui importe avant tout est d'analyser le niveau relatif de la productivité du travail par rapport aux pays du centre, et de le positionner par rapport à la brèche salariale et l'évolution différenciée des taux de change. La productivité moyenne dans le secteur industriel est plus faible dans ces économies que dans celles du centre. L'écart tend certes à se réduire. Mais *d'une part*, la dispersion reste très grande, voire s'accroît entre les secteurs à faible productivité, où prédomine l'emploi informel – « menacés » à terme par l'ouverture⁽¹¹⁾ –, et les secteurs à forte productivité où tendent à se développer l'emploi précaire et une flexibilité accrue de la main d'œuvre. Et *d'autre part*, la dispersion – c'est-à-dire l'hétérogé-

(11) Le mouvement est complexe : d'un côté les emplois informels sont menacés dans de nombreux segments de l'industrie par l'ouverture croissante, en raison de leur faible productivité relative et du coût unitaire du travail trop élevé malgré les salaires faibles ; d'un autre côté, les activités de stricte survie tendent à se multiplier, notamment dans les services, et l'informel tend à s'informaliser davantage, ainsi que l'atteste le Séminaire de Carthagène de la Banque interaméricaine de développement (1998) : le taux d'informalité passe, en Amérique latine, de 51,6 % en 1990 en moyenne à 57,4 % en 1996 (p. 10) et on observe un fléchissement de la création des emplois (avec une baisse des emplois publics passant de 15,3 % des emplois en 1990 à 13,2 % en 1995, mais une augmentation des emplois dans les secteurs non exposés à la concurrence internationale, dont la construction et les services, les pourcentages passant de 58,4 % en 1990 à 63 % en 1995, op.cit., pp. 10-11).

néité – au sein de certains secteurs est également importante. Tant que le coût unitaire relatif du travail est inférieur à celui des économies du centre sur certains segments de ligne de production, les économies ont un avantage relatif et il est possible que se développe sur ces segments une substitution des exportations. *C'est ce qui s'est passé en Asie*. La productivité du travail a fortement augmenté dans les économies de la première génération parce que l'investissement a non seulement progressé considérablement, mais aussi parce que sa forme a changé, incorporant des technologies nouvelles, laissant les produits simples aux économies de la seconde génération afin de se spécialiser dans la production de biens plus complexes à élasticité revenu plus importante⁽¹²⁾. Suite à cet essor de la productivité, les salaires réels ont suivi, leur progression dépassant ces dernières années celle de la productivité et ce plus particulièrement en Corée. La recherche d'une intensification des combinaisons productives vers plus de capital et davantage de travailleurs qualifiés, couplée à une substitution de biens fabriqués entre les produits simples et ceux qui sont plus sophistiqués, pose inéluctablement le problème du passage d'une compétitivité prix à une compétitivité centrée sur la qualité du produit. La concurrence avec les pays développés sur ces segments devient plus difficile et la pression sur l'évolution des salaires d'autant plus élevée lorsque ces substitutions rencontrent des obstacles importants.

L'alourdissement du coût unitaire du travail a été aggravé par le rattachement de la monnaie nationale au dollar, devise en cours d'appréciation, comme on a pu l'observer en Asie. Ce rattachement au cours du dollar lamine la compétitivité des entreprises asiatiques lorsqu'elles exportent vers des pays asiatiques et/ou vers l'Europe. Or le commerce intra-régional s'est intensifié ces vingt dernières années – entre ces pays et le Japon, entre les économies de la première génération et celles de la seconde génération – et l'appréciation du dollar (et de monnaies qui lui sont liées) vis-à-vis du yen⁽¹³⁾, réduit d'autant la compétitivité des entreprises à l'exception de celles qui ont surtout une activité d'assemblage international comme la Thaïlande. Cette particularité des échanges est moins présente dans les économies latino-américaines : elles exportent, soit quasi exclusivement vers les États-Unis (le commerce extérieur du Mexique se fait pour 85 % de sa valeur vers ce pays), soit, de manière plus équilibrée, se partagent entre des commerces intrazone, nord américain et européen. Le rattachement au dollar a

(12) Nous privilégions ici l'analyse en terme de productivité du travail plutôt que celle en terme de productivité totale des facteurs. On sait cependant que de nombreux économistes, suite aux travaux de Young repris et développés par Krugman, considèrent que la croissance des pays asiatiques devrait connaître rapidement des limites car elle reposerait surtout sur l'utilisation du travail et du capital et bien peu sur le progrès technique, la démonstration étant faite par la faiblesse de la productivité totale des facteurs, et que la crise actuelle serait la manifestation d'une incapacité à passer d'une croissance extensive à une croissance intensive. Nous ne partageons pas ce point de vue mais il n'entre pas dans notre propos de le discuter. Force est cependant est de rappeler que cette conclusion est le produit direct de l'utilisation d'une fonction de production qui se « comporte bien » (voir Singh, 1995).

(13) Rappelons que le cours du yen est passé de 80 yens pour un dollar à 147 yens en 1997.

cependant conduit à une appréciation importante de leur monnaie nationale en termes réels à cause de la chute forte de l'inflation, de l'absence de dépréciation compensatrice du taux de change nominal dans l'ensemble des pays et d'une entrée de capitaux massive.

Niveau de productivité insuffisant dans un contexte de libéralisation de l'économie, appréciation du taux de change réel, focalisent les contraintes sur le niveau de salaire et son évolution. Cette variable et la recherche de nouvelles formes d'organisation du travail, redeviennent alors centrales dans la logique de régimes d'accumulation centrés sur l'essor des exportations, dans le contexte d'une libéralisation croissante de l'économie, d'une autonomie plus élevée que par le passé des grands groupes industriels vis-à-vis de l'État. Cette contrainte pèse d'autant plus lorsque l'appareil de production vieillit, suite à des investissements insuffisants en volume et en qualité, ainsi que ce fut le cas dans les économies latino-américaines dans les années quatre-vingt (« la décennie perdue »). L'exemple offert par l'Argentine confine à la caricature à cet égard puisqu'on y observe dans les années quatre-vingt-dix une tendance à la baisse des salaires réels moyens, une dispersion plus grande que par le passé et un accroissement substantiel de la productivité du travail.

Du sous-investissement latino américain aux changements de forme de l'investissement

Dans les économies latino-américaines, le taux de formation brute du capital est resté modeste aux lendemains de la « décennie perdue » des années quatre-vingt.

L'investissement croît peu par rapport aux années quatre-vingt en Amérique latine (si on fait exception du Chili et quelque peu de l'Argentine en 1997-1998)⁽¹⁴⁾, mais il change de *forme* dans la mesure où il incorpore des technologies de pointe, à la différence des années quatre-vingt. L'essor conséquent de la productivité réduit la brèche technologique avec les pays développés. Mais l'investissement croît trop faiblement pour permettre une

(14) Il augmente cependant davantage que les statistiques ne le montrent. Les importations sont surtout composées de biens d'équipement et de produits intermédiaires. L'appréciation relativement forte des monnaies nationales depuis la fin des fortes inflations abaisse relativement la valeur des biens de production par rapport à celles de biens de consommation. Il y a donc une sous-appréciation de la valeur des investissements. On s'accorde en général pour l'évaluer à deux points du PIB approximativement. Cette baisse relative de la valeur des biens de production joue le même rôle qu'un progrès technique *capital saving* au sens de Mrs Robinson (1956) : elle accroît l'efficacité du capital. Enfin, on pourrait ajouter que les importations de biens d'équipement incorporent des technologies nouvelles, de telle sorte que, pour reprendre une expression de Kaldor, la forme de l'investissement change. Ces nouveaux biens d'investissement tendent à bouleverser des appareils de production rendus obsolètes par la crise de l'endettement et l'insuffisance consécutive à la fois des investissements et des importations, et accroissent l'efficacité du capital et la productivité du travail tout en suscitant des modes d'organisation du travail différents et un rapport entre travail qualifié – travail non qualifié en faveur des premiers (Feenstra et Hanson, 1997). L'ouverture, *sur ce point précis*, permet aux industries nationales de bénéficier d'économies externes d'échelle internationales et d'obtenir des rendements croissants.

augmentation suffisante la productivité du travail et rendre compétitives des industries affectées par le retrait de l'État et l'appréciation forte des monnaies par rapport au dollar. Les nouvelles technologies appellent des nouvelles formes d'organisation du travail, mais ne les impliquent pas nécessairement. Il n'y a pas de déterminisme technologique en la matière comme de nombreuses études l'ont montré⁽¹⁵⁾. À l'inverse, on peut considérer que l'insuffisance d'investissement, et donc d'équipement, peut être compensée, en terme de productivité du travail, par des formes spécifiques de domination sur le travail. La flexibilité acquiert alors plus d'importance. Dans des conditions de concurrence avivée par l'ouverture, la réduction des coûts unitaires du travail, faute d'investissements suffisants, passe en partie par la recherche d'une flexibilité plus importante de la force de travail, sans que celle-ci soit liée nécessairement à la nature des technologies utilisées. Et, comme l'insuffisance d'investissement s'explique pour partie par des arbitrages en faveur des activités financières, le poids plus élevé que par le passé de la finance dans le bilan des entreprises incite plus fortement que par le passé à rechercher une flexibilité plus grande du travail.

Lorsque ces économies font reposer leur croissance sur la mobilité internationale du capital, l'appréciation du taux de change réel par rapport au dollar ne résulte pas d'une politique économique erronée. Elle est le produit direct des choix effectués pour sortir de la crise inflationniste dans laquelle ces pays se trouvaient. Dit autrement, la logique même de ce nouveau régime d'accumulation, caractérisé par une prégnance forte du financier sur le productif, conduit inéluctablement à la fois à une appréciation de la monnaie nationale et à des dévaluations brutales lorsque la crise survient, sauf si au lieu et place d'une flexibilité des changes, les salaires peuvent baisser fortement et les conditions de travail évoluer rapidement vers une flexibilité accrue et une précarisation prononcée. L'Argentine offre un cas quasiment pur de ces évolutions où le salaire réel moyen baisse, la productivité s'accroît fortement et le chômage se maintient à des niveaux très élevés malgré parfois des taux de croissance du PIB substantiels. L'Argentine est le seul grand pays dans lequel l'écart entre les revenus moyen des travailleurs non qualifiés et des travailleurs qualifiés s'accroît avec une particularité, les deux baissent, l'un plus rapidement que l'autre⁽¹⁶⁾.

De façon plus générale et bien que les régimes d'accumulation des économies asiatiques de la première génération, des économies asiatiques de la seconde, et des grandes économies latino-américaines, soient différents, *l'appréciation des monnaies nationales apparaît davantage, chez les uns comme chez les autres, comme le reflet de la logique de leurs régimes d'ac-*

(15) Voir par exemple l'ensemble des recherches présentées dans le numéro de la revue *Tiers-Monde* coordonné par Hirata, Lautier et Salama (1998) et/ou le numéro de *World Development* édité par Humphrey (1995).

(16) Ce qui ne veut pas dire que les revenus des travailleurs très qualifiés, du secteur privé, n'augmentent pas.

cumulation respectifs, à dominante financière aujourd'hui, que comme le produit de politiques économiques erronées. Qu'elles soient fortement ouvertes au commerce international ou non, leur insertion dans la finance internationale les piège au niveau des changes et accentue de ce fait la pression vers une évolution modérée des salaires réels moyens, (voire une baisse dans les cas extrêmes), suivie d'une chute lors des crises, et par ailleurs renforce la nécessité d'exporter plus lorsque la brèche commerciale augmente, suite aux effets de l'appréciation sur les importations, ce qui tend à accentuer plus encore la pression sur les revenus du travail et invite à encore plus de flexibilité.

La nature différente des crises

Finance et valorisation ou le retour de la finance sur le travail en Asie

Une valorisation insuffisante

Les conglomérats ont pratiqué la non-transparence de leurs comptes. Il est difficile pour l'instant de faire une analyse totalement fiable de la valorisation de leur capital et de son évolution dans les principaux secteurs. On a toutefois quelques données, assez grossières, révélatrices de la profondeur de cette crise. La BRI, dans son rapport de 1998, a calculé l'évolution du coefficient marginal de capital, mesuré comme le rapport du taux réel de croissance du PIB sur le ratio investissement par rapport au même PIB. Des cinq pays étudiés (Corée, Indonésie, Malaisie, Philippines et Thaïlande), seule l'Indonésie a connu une augmentation (légère) de ce coefficient entre les périodes 1986-1990 et 1991-1996. Partout ailleurs, il a baissé, passant en Corée de 32,9 à 20,2, en Malaisie de 25,1 à 22,1, aux Philippines de 20,5 à 12,2 et en Thaïlande de 32,6 à 12,9 (BRI, 1998, p. 38 et suiv.), traduisant ainsi une nouvelle phase de rendements décroissants d'un point de vue macroéconomique de l'investissement, plus ou moins prononcés. Plus significative, sans doute, est l'évolution de la relation entre investissement direct étranger et expansion des exportations (*idem* p. 39). Cette relation s'est affaiblie dans les années quatre-vingt-dix (plus exactement dans la période 1992-1996) dans l'ensemble des pays, plus particulièrement en Thaïlande. Selon Corsetti et *alii* (1998), la profitabilité des chaebols coréens, dont la faillite allait survenir en 1997, aurait baissé de manière significative dans les années quatre-vingt-dix, ainsi qu'on peut le voir dans le tableau 7.

Le peu de transparence des comptes et la faible désagrégation des données font qu'il est difficile de trancher sur la question des causes de la baisse de valorisation du capital. Est-elle principalement due à des rendements décroissants, eux-mêmes provoqués par un surinvestissement, ou

bien à une amputation croissance des gains par l'augmentation du coefficient d'endettement des entreprises et consécutivement des services financiers. Selon Chang et alii (1998), la marge opérationnelle nette des frais financiers par rapport aux ventes est de 2,8 % en moyenne de 1973 à 1996 en Corée et de 1 % en 1996, (les frais financiers relativement aux ventes étant de 5,5 et 5,8 % respectivement). Il est intéressant d'opposer ces données à celles de Taïwan, qui a évité la crise et souffre d'un ralentissement de sa croissance, et des États-Unis. Les frais financiers sont plus faibles : en 1995 ils étaient de 2,2 % à Taïwan et les marges opérationnelles nettes de ces frais sont supérieures à celles de la Corée : 5,1 % à Taïwan et 7,9 % aux États-Unis. D'un côté la marge opérationnelle avant frais financiers est comparable en Corée, bien qu'en déclin léger, à celles de Taïwan et des États-Unis, d'un autre, une fois comptabilisés les frais financiers, l'écart est bien plus prononcé. On pourrait donc attribuer à la lourdeur des frais financiers, donc au comportement d'endettement, la baisse de la profitabilité, mais il est intéressant de noter que la profitabilité, avant prélèvement de ces frais, décline également en Corée. Cette dernière évolution traduit une baisse de l'efficacité du capital engagé, elle-même produite par un déclin de la compétitivité de l'industrie.

7. Profitabilité de quelques chaebols

En %

	Moyenne 1992-1996	1996
Hanbo ^(*)	3	1,7
Sammi ^(*)	2,9	3,2
Jinro ^(*)	2,7	1,9
Kia ^(*)	18,9	8,7
Dainong	6,8	5,5

Note : (*) Ces chaebols ont fait faillite en 1997.

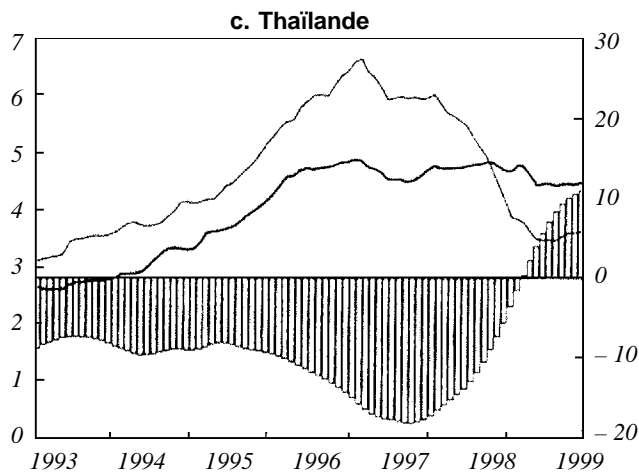
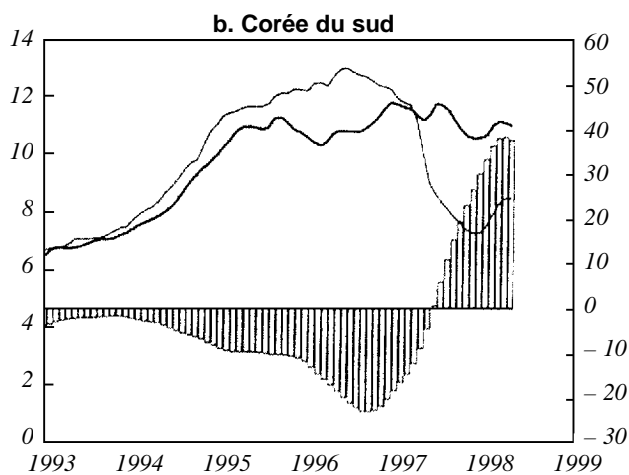
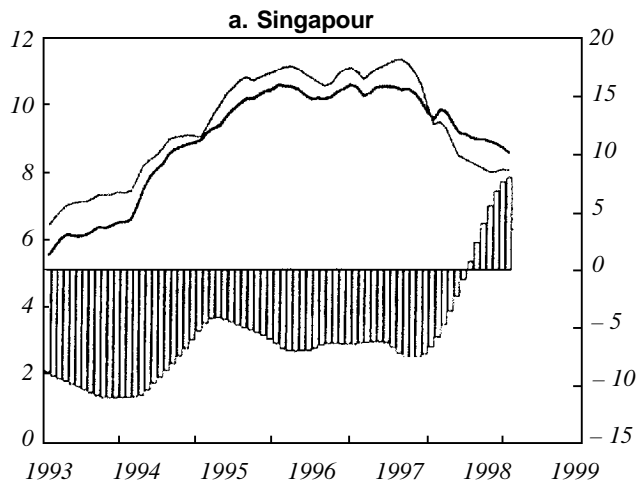
Source : LG Economic Research Institute dans Corsetti et alii (1998).

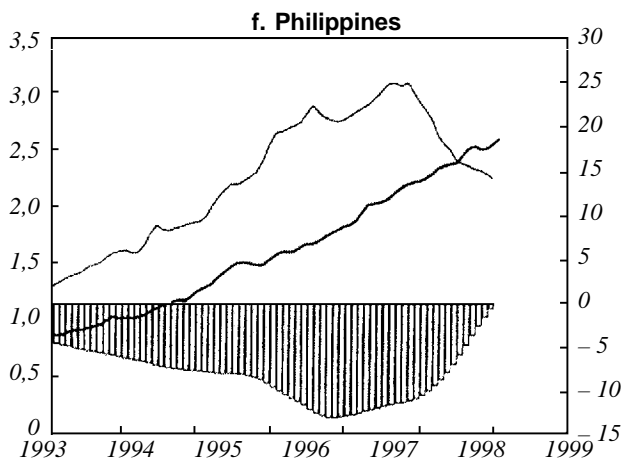
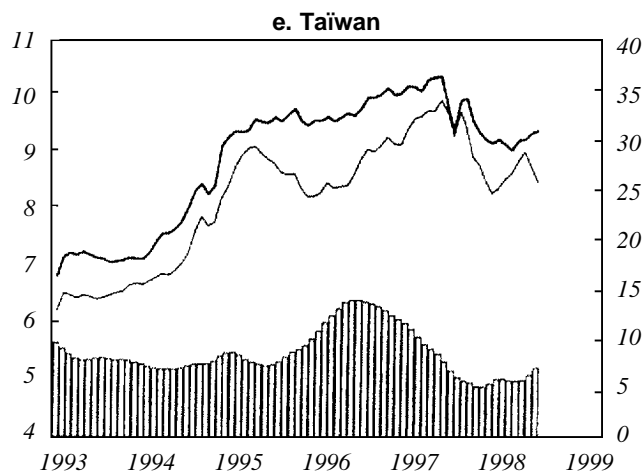
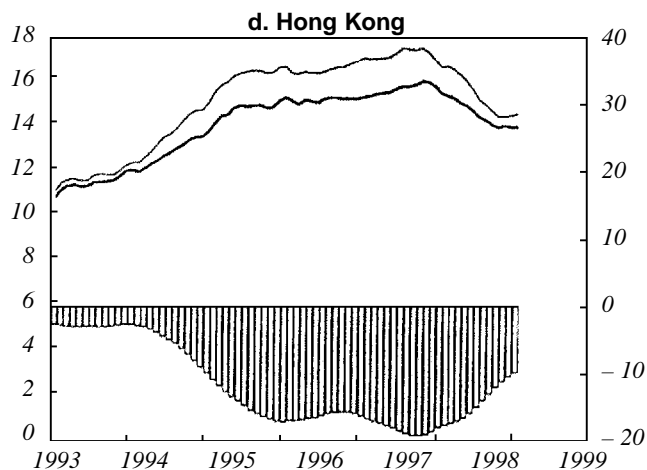
8. Comparaison internationale de la profitabilité

	Corée		Taïwan	États-Unis
	1973-1996	1996	1995	1995
Marge opérationnelle sur vente	7,4	6,5	7,3	7,7
Frais financiers sur vente	5,5	5,8	2,2	na
Marge opérationnelle nette de frais financiers et divers sur vente	2,8	1	5,1	7,9

Source : Banque de Corée dans Chang et alii (1998), p. 742.

4. Les échanges extérieurs (en milliards de dollars, cvs)





— Importations — Exports □ Solde cumulé sur 12 mois

Sources : FMI et Rexecode, dernières observations décembre 1998 à février 1999.

Le déclin relatif de la compétitivité se traduit par un ralentissement sensible des exportations dès 1995, et une baisse absolue en 1996 ainsi qu'on peut l'observer dans les graphiques ci-joints. Ce ralentissement, puis cette baisse viennent de l'augmentation très vive des salaires (supérieure à celle de la productivité du travail en Corée), d'une appréciation du taux de change sensible, d'une flexibilité de l'appareil industriel moins grande que par le passé, et probablement d'une délocalisation insuffisamment rapide de segments de l'industrie vers des pays asiatiques dits de seconde génération où les salaires sont sensiblement plus faibles et les possibilités de gérer la force de travail d'une manière plus libre, plus grandes⁽¹⁷⁾. Bien que l'essor de la productivité ait été important, on peut considérer qu'il a été insuffisant face au rythme d'augmentation des salaires et à l'appréciation de la monnaie nationale. La flexibilité de l'appareil de production, bien qu'importante, a été insuffisante et les pays asiatiques – à quelques exceptions près – ont eu des difficultés croissantes à modifier leur spécialisation et à l'inscrire sur des produits à élasticités de la demande par rapport au revenu et aux prix élevées et sur des biens à haute composition technologique dont la compétitivité repose sur la qualité plutôt que sur les prix⁽¹⁸⁾.

Avec le ralentissement de la demande externe, les charges financières augmentent en termes relatifs, de manière démesurée, et les entreprises fortement endettées se trouvent face aux conséquences d'un financement laxiste. L'alourdissement du service de la dette des entreprises devient excessif dès lors que la croissance de la production fléchit. *Ce n'est pas seulement l'élévation du taux d'intérêt qui rend plus difficile la conciliation entre le degré de liquidité et l'endettement – ainsi qu'on pourrait le déduire de l'apport de Mynski sur le financement Ponzi –, mais également la baisse de la rentabilité produite par le rétrécissement relatif des marchés des biens exportés par les économies asiatiques.* Ce rétrécissement découle à la fois du déclin relatif de la compétitivité et de la saturation des marchés sur ces produits et donc de l'incapacité à accentuer la flexibilité – pourtant élevée – de leur appareil de production et de changer ainsi suffisamment la gamme de produits destinés à l'exportation.

La forme conglomérat a pu dans un premier temps favoriser, dans certains pays comme la Corée, des économies « d'agglomération » et permettre de socialiser les pertes initiales sur des projets nouveaux par des gains

(17) *A contrario*, Taïwan ayant délocalisé davantage et ayant des frais financiers moins élevés, souffrira moins que la Corée de cette baisse de la compétitivité et de la saturation du marché mondial pour certains produits.

(18) Cette appréciation de la crise de valorisation, latente, puis confirmée avec l'évolution moins favorable des exportations, diffère de celle développée par Krugman, dans la mesure où elle ne repose pas sur la même démonstration (les calculs de la productivité totale des facteurs et les implicites sur la nature de la fonction de production testée) et ne considère pas que la crise de valorisation serait le produit d'une incapacité, à l'égal des pays de l'Est, de passer d'une accumulation extensive à une accumulation intensive incorporant le progrès technique.

sur d'autres, plus anciens, tout en constituant une force de négociation avec l'État suffisamment grande pour continuer à obtenir des aides conséquentes. Dans un second temps, cette forme complexe, peu transparente a pu générer davantage de coûts de transaction et freiner l'externalisation nécessaire de certaines productions. C'est parce que cette crise financière est provoquée en partie par une crise de valorisation, qu'elle est plus importante que la crise financière qu'a connue le Mexique en 1994⁽¹⁹⁾.

Le rythme des exportations doit être maintenu à un niveau élevé. Si tel n'est pas (plus) le cas, la vulnérabilité financière des entreprises est menacée et avec elle celle des banques. C'est ce qui s'est produit dès 1996 et en 1997, la crise financière se développe d'abord en Thaïlande, puis à Hong Kong, en Corée et dans la plupart des économies asiatiques.

D'un financement « Ponzi » à la crise financière

Les entreprises en Asie ont financé leurs investissements massifs à partir de leurs propres ressources et en empruntant de manière excessive. Elles ont pu d'autant plus facilement emprunter massivement ces dernières années que la libéralisation se développait, poussant les banques à accorder des crédits sans analyse précise des risques encourus. Avec la libéralisation, les banques se livrent en effet à une concurrence plus forte. La réduction des marges qui en résulte, accentuée par la hausse des taux d'intérêt sur les dépôts, et la plus forte volatilité des taux d'intérêt provoquée par la fin de l'encadrement du crédit et des taux, les conduisent à prendre davantage de risques que par le passé. Deux raisons supplémentaires expliquent ce comportement « peu prudent » : d'une part, le contexte macroéconomique devient surliquide, les capitaux affluent de l'étranger, attirés par les taux d'intérêt élevés au moment où ceux-ci baissent dans les pays développés, d'autre part, les banques se lancent dans de nouvelles activités pour lesquelles elles n'avaient pas nécessairement l'expérience requise. La BRI, dans son rapport de 1998 (p. 126 et suiv.), utilise à plusieurs reprises l'expression « d'extraordinaire » pour qualifier l'expansion du crédit, dirigé non seulement vers les entreprises mais aussi vers le secteur immobilier en plein essor. Selon Miotti et *alii* (1998), les banques asiatiques, à la fin de 1996, sont plus liquides, plus efficaces que les banques latino-américaines, mais moins rentables, moins solvables et surtout moins capitalisées. Les risques de faillite ont alors d'autant plus la possibilité d'apparaître que la garantie de l'État diminue à mesure que la libéralisation avance.

(19) La récession profonde provoquée par cette crise a duré peu de temps (un an), ses conséquences sociales ont été importantes, mais le Mexique a pu renouer avec la croissance, après une dévaluation massive, un essor important de ses exportations vers les États-Unis en pleine croissance (Weintraub, 1997) et un alourdissement de son endettement, en maintenant le même régime d'accumulation. On peut penser que tel ne sera pas le cas pour la plupart des économies asiatiques et que le retour à la croissance passera par une restructuration sensible de leur appareil de production et des rapports autres de la finance au productif.

Grâce à ce comportement des institutions financières, les groupes industriels ont pu facilement pratiquer la stratégie de « la fuite en avant » en diversifiant leurs productions, en sur-dimensionnant leurs capacités d'offre et en pariant sur la baisse de coûts occasionnée par les économies d'échelle et de conglomérat. Ils ont également diversifié leurs activités, n'hésitant pas dans certains cas à spéculer sur des valeurs immobilières et à concevoir des projets d'investissement dont l'objectif caché était de légitimer des demandes d'emprunt afin de rembourser des emprunts passés et à pratiquer ainsi un financement « Ponzi »⁽²⁰⁾. Le ratio dettes sur fonds propres des entreprises atteint des niveaux très élevés, bien supérieur à celui observé dans les pays développés. Selon *The Economist* du 29 novembre 1997, sur les trente « chaebols » les plus importants en Corée, vingt-cinq avaient un ratio dettes/fonds propres supérieur à trois dont dix de plus de cinq, contre normalement un ratio voisin de un dans les économies développées⁽²¹⁾.

Notre thèse attribue au surinvestissement la responsabilité majeure de la crise. Les comportements peu prudents des institutions financières ont facilité ce surinvestissement et ont accentué sa fragilité. Cette approche de la crise n'est pas partagée par de nombreux économistes (pour une présentation des débats, voir Yung Chul Park et Chi-Young Song, 1998 et Geoffron et Plihon, 1999). Radelet et Sachs (1998 et 1999) insistent par exemple sur le rôle du ratio, très élevé, des dettes à court terme sur réserves internationales pour expliquer la fragilité financière. Les mesures de libéralisation prises de manière trop rapide ont pour certains une responsabilité importante, nous l'avons vu. L'instabilité intrinsèque des marchés financiers internationaux, l'appréciation des monnaies liées au dollar, la conjoncture défavorable du Japon ont joué un rôle certain. Yung Chul Park et Chi-Young Song (1998) cherchent à mesurer le rôle de la contagion dans la venue des crises en testant une relation qui fait dépendre la prédiction d'une crise de change, soit d'un déséquilibre des fondamentaux, soit d'une panique financière⁽²²⁾. Le test conclut à l'impossibilité de déterminer qui de la panique financière ou des « fondamentaux » est responsable, tous le sont. Les mêmes auteurs cherchent alors à tester le rôle de la contagion, une fois la crise financière déclenchée en établissant une relation entre le taux de change de la Corée au temps t et ceux de la Malaisie, de la Thaïlande, et de l'Indonésie au temps $(t - 1)$ et enfin de la Corée au temps $(t - 1)$. La Corée paraît avoir été affectée par les crises survenues en Indonésie et plus parti-

(20) Ce détournement des financements de leurs objectifs avoués était d'autant plus aisé que les banques avaient l'habitude d'octroyer des crédits dans la décennie précédente sans analyse de la situation financière des entreprises et à partir d'une décision prise par l'administration publique, lorsque les projets d'investissement correspondaient aux objectifs du plan et, qu'avec la libéralisation, la concurrence entre les banques s'est accentuée.

(21) Ce ratio était quatre fois plus faible à Taïwan (voir Yung Chul Park, 1998, p. 32).

(22) Sont pris en considération dans ce modèle le déficit des comptes courants en pourcentage du PIB sur les quatre années précédant la crise, le taux de croissance des créances privées sur trois ans, la surévaluation et le ratio des réserves sur les engagements à court terme et les importations.

culièrement en Thaïlande. Ce test ne peut cependant évaluer le rôle joué par l'effondrement de la bourse de Hong Kong survenu le 23 octobre 1997 puisque le dollar de Hong Kong n'a pas été déprécié, or les observateurs considèrent en général que la Corée a été particulièrement sensible à l'effondrement de cette bourse (Sgard, 1999) plutôt qu'à la crise du bath de juillet. Quoiqu'il en soit, la relation entre les taux de change, à supposer qu'elle soit pertinente, n'explique pas les causes de cette contagion. Vient-elle d'une panique des investisseurs ne faisant pas, ou peu, de différences entre les pays asiatiques ou bien d'un déséquilibre des fondamentaux ? Il peut paraître logique que la contagion sera d'autant plus forte d'un pays à un autre :

- que les critères macroéconomiques (les « fondamentaux ») seront proches ;
- que les relations commerciales seront étroites (Corsetti et alii, 1998) puisqu'une dévaluation dans un pays menace les exportations dans un autre et conduit à se prémunir contre ces changements dans les conditions de la concurrence⁽²³⁾ ;
- que l'intégration entre les pays, fût elle « silencieuse », est importante, au niveau commercial, mais également financier. Ces trois critères sont analysés par Yung Chul Park et Chi-Young Song.

9. Évaluation comparée des fondamentaux

	1995		1996	
Groupe 1	Singapour 91	Taiwan 77	Singapour 82	Taiwan 78
Groupe 2	Corée 67	Malaisie 71	Corée 57	Malaisie 62
Groupe 3	Hong Kong 50	Thaïlande 57	Hong Kong 54	Thaïlande 50
Groupe 4	Indonésie 37	Philippines 35	Indonésie 41	Philippines 42

Source : Yung Chul Park et Chi-Young Song (1998), p. 24.

Les résultats sont intéressants. Quatre pays : l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines et la Thaïlande ont des fondamentaux proches. Douze variables⁽²⁴⁾ concernant huit pays sont analysées entre 1994 et 1996 tant au niveau de leur valeur absolue ou relative que de leur écart-type. On assigne à chaque variable un score selon l'importance de son écart-type par rapport

(23) On peut ainsi interpréter les changements de parité intervenus à Singapour et à Taiwan.

(24) Les variables sont les suivantes : taux de croissance du PIB, taux d'épargne, taux de croissance des exportations, réserves internationales en multiples de mois d'importations, taux d'inflation, taux de croissance de M2, dette à court terme sur réserves, dette externe sur PIB, solde de la balance des comptes courants sur PIB, solde budgétaire sur PIB, taux d'appréciation, taux de chômage. Les variables ne reçoivent pas une pondération particulière et jouent donc toutes le même rôle.

à la moyenne entre 1 et 9. Meilleure est la situation, plus élevé est le score. Le score maximal est 108 pour chaque pays. On établit quatre groupes de pays en 1995 et en 1996. Les résultats obtenus selon cette méthode montrent qu'en 1995 Singapour et Taïwan ont de bons « fondamentaux, à l'inverse de l'Indonésie et des Philippines. Le classement est le même en 1996, bien que pour certains pays leurs scores soit légèrement moins bons.

Bien que les différentes variables n'aient pas reçu des pondérations spécifiques, il ressort de ce classement que les pays asiatiques sont loin de connaître la même situation. On ne peut, sur la base de ce classement, considérer que la crise Thaï ait pu provoquer des effets de contagion sur les économies du groupe 1, voire du groupe 2. La contagion s'explique pour d'autres raisons. L'intégration financière et la nécessité de solder des positions a pu jouer un rôle. Il en est de même des relations commerciales étroites.

Ainsi que nous l'avons souligné, la contagion de la crise financière d'un pays à l'autre n'est possible de manière durable que si les conditions s'y prêtent. Nous les avons analysées en insistant sur une variable qui est en général omise – la baisse de rentabilité – et analysée indirectement par ses effets sur le solde de la balance commerciale, voire le taux d'endettement. Les exemples offerts par la diffusion de la crise mexicaine à la fin de 1994 confirment ce point de vue. La crise s'est étendue en Argentine, mais pas au Brésil. Aujourd'hui, la crise brésilienne s'étend à l'Argentine, mais peu au Mexique. La contagion d'une crise d'un pays à un autre dépend des seuils atteints par certains « fondamentaux ». Elle peut précipiter une crise latente, elle ne la crée pas de toutes pièces.

Lorsque la crise se développe, la flexibilité du travail s'accroît avec la projection de la crise financière sur le niveau d'activité de la production. Produit de la crise, l'accroissement de la flexibilité du travail (licenciements, baisse des salaires, précarisation, intensification par introduction d'autres modes de domination dans le travail) est alors recherchée comme condition de son dépassement (Jong-Wha Lee et Changyong Rhee, 1999). Les envolées des cours boursiers, comme par un retour de flamme, se paient en chute de la masse salariale. La réorganisation des entreprises, affaiblies par cette crise, se traduit par la mise en œuvre de modes de gestion de la force de travail plus flexibles que par le passé. Travail précaire, intensité du travail, chômage se développent avec la mise en place d'organisations du travail visant à réduire les temps morts et à mieux valoriser les équipements en place. Si l'essor de la finance n'a pas eu d'effets sur le mode d'organisation du travail en Asie du nord et du sud-est lors de la phase longue de croissance⁽²⁵⁾, la crise financière agit fortement sur les modes de gestion du travail.

(25) La recherche d'une flexibilité plus grande du travail et d'une modération salariale n'est pas le produit d'une financiarisation importante des entreprises. Celles-ci maintiennent des taux d'investissement très élevés, de l'ordre du double de celui observé en Amérique latine. La flexibilité désirée par les entreprises a pour origine, certes les mutations techniques, mais aussi et surtout la recherche de moyens pour contrebalancer la perte de compétitivité subie.

Vers une économie casino en Amérique latine

Un régime d'accumulation spécifique à dominante financière

La financiarisation des entreprises à l'époque de la « décennie perdue » des années quatre-vingt avait pesé lourdement sur les revenus du travail (Salama et Valier, 1994). Des modes de domination archaïques dans le travail avaient ressurgi : la journée de travail allongée des travailleurs en multipliant les emplois afin d'atténuer les effets de la baisse drastique des revenus, redonnait de l'actualité à la plus value absolue « à l'ancienne » (Salama in Chesnais, 1996). Avec la fin de la crise, dans les années quatre-vingt-dix, la situation change. La finance ne joue plus exactement le même rôle et ses effets sur le travail sont différents. L'ouverture rapide des frontières a conduit à une destruction-restructuration de l'appareil de production, la destruction l'emportant en partie sur la restructuration, contrairement aux prédictions des tenants de la libéralisation rapide des échanges et du retrait de l'État de l'économie. Le vif essor des exportations, et la transformation parfois de leur contenu, ne sont pas suffisants pour compenser celui des importations. La restructuration de l'appareil industriel n'est pas assez rapide et importante pour que les entreprises modernisées puissent exporter massivement et transformer positivement et durablement le solde de la balance commerciale car les investissements sont en effet insuffisamment élevés par rapport au PIB (annexe statistique). Les bourses connaissent un essor considérable, non seulement parce que des capitaux viennent de l'étranger à l'occasion des privatisations, mais aussi parce que les entreprises arbitrent en faveur de placement lucratifs. La faiblesse relative de leur taux d'investissement pèse alors sur la gestion du travail. Des formes originales de domination dans le travail sont recherchées afin de compenser le manque à gagner lié à la faiblesse de l'investissement. C'est ce que nous allons montrer.

La sortie des crises hyperinflationnistes a été un succès parce que le taux de change est redevenu crédible. La stabilité relative du taux de change nominal et la fin rapide de l'inflation se traduit par une appréciation forte de la monnaie nationale en terme réel. On se trouve dès lors devant le paradoxe suivant, d'un côté, la libéralisation financière impose une relation plus ou moins stable de la monnaie nationale vis-à-vis du dollar, l'entrée massive de capitaux tend à apprécier un taux de change réel, déjà fortement apprécié par la réduction de l'inflation ; d'un autre côté l'appréciation du taux de change réel par rapport au dollar freine l'essor des exportations en

Elle constitue un moyen majeur pour rétablir la valorisation du capital, les autres s'étant avérés insuffisants (segmentation-délocalisation des productions les plus simples vers les économies asiatiques de seconde génération, glissement vers des produits plus sophistiqués, à coefficient recherche plus important), ainsi que nous l'avons vu. L'incapacité à imposer une flexibilité plus élevée de la force de travail et à freiner l'essor des salaires diminue la valorisation du capital et met en avant les problèmes financiers analysés tant que le régime d'accumulation de type « substitution des exportations » n'est pas modifié et le contexte de libéralisation dans lequel il se déroule, n'est pas remis en cause.

même temps qu'il stimule les importations et, ce d'autant plus que le commerce est diversifié géographiquement (Brésil, Argentine) et que le dollar lui-même s'apprécie par rapport aux autres devises clés. La brèche commerciale est condamnée à se développer dans ces conditions, et avec elle le déficit de la balance des comptes courants et ce d'autant plus que l'appareil de production rendu partiellement obsolète par les années de faible investissement et d'hyperinflation est brutalement soumis à la contrainte externe, sans politique industrielle d'accompagnement. Le déficit de la balance des comptes courants croît fortement, non seulement parce que le solde de la balance commerciale devient profondément négatif, mais aussi parce qu'augmentent fortement les dépenses de tourisme, les dépenses liées au retour des profits et dividendes des firmes multinationales, ainsi que celles liées à l'achat de brevets étrangers, dont la progression est à la mesure de l'internationalisation du capital croissante (CEPAL, 1998), et enfin les dépenses liées au service de la dette externe. Le déficit de la balance des comptes courants exprime une partie du besoin de financement puisqu'à ce dernier il convient d'ajouter l'amortissement de la de la dette.

Le maintien, voire la hausse des taux d'intérêt, condition nécessaire mais pas suffisante pour attirer les capitaux, d'un côté rend plus vulnérables les banques en abaissant en partie la valeur de leurs actifs, en les incitant à accorder de mauvais crédits et en augmentant le risque d'impayé des débiteurs (Mishkin, 1995 et Goldstein et Weatherstone, 1997) ; d'un autre côté, élève considérablement le coût des emprunts et incite à revoir à la baisse les projets d'investissements pour deux raisons, l'une liée au coût, l'autre à la possibilité d'arbitrer en faveur d'achat de bons du trésor plus rentables que l'investissement lui-même.

La vulnérabilité des banques, déjà fragilisées par la libéralisation très rapide des marchés financiers et l'augmentation des crédits douteux, augmente lorsque les dépôts ne suivent pas au même rythme la croissance des taux d'intérêt, et leur capitalisation devient plus pressante lorsque la crise apparaît (Gavin et Haussman, 1995). Le coût pour recapitaliser les banques et socialiser leurs pertes, certes plus faibles qu'en Asie, atteint des dimensions considérables au Mexique après les fortes dévaluations de 1994 et 1995 (Giron et Correa, 1997). Il est évalué par la BID au Mexique à 15 % du PIB et devrait conduire à une augmentation considérable de la dette interne.

Le dépassement des *déficits de la balance des comptes courants* passe par des entrées de capitaux de plus en plus massives⁽²⁶⁾. Le fonctionnement de l'économie s'oriente vers ce que Keynes nommait une « économie

(26) Cette politique connaît un franc « succès » pendant des années. Au Brésil, par exemple, plus de 121 milliards de dollars seront captés de janvier 1994 à mars 1998, comblant les 84 milliards de déficit de la balance courante. Ces afflux massifs de capitaux expliquent l'augmentation des réserves de quelque 37 milliards de dollars.

casino ». Les taux d'intérêt élevés *creusent le déficit budgétaire* (alourdissement du service de la dette interne, récession et ralentissement de la progression des recettes) et freinent les investissements. À partir de seuils – difficiles à définir, mais qu'on peut estimer par expérience entre 6 et 8 % du PIB – l'ampleur des déficits (budgétaires, balance des comptes courants) suscite une chute de la crédibilité de la politique économique des gouvernements, des sorties massives de capitaux, une baisse drastique des bourses nationales, et dans la plupart des cas un effondrement de la monnaie par rapport au dollar, le tout suivi d'une récession⁽²⁷⁾. Une métaphore peut permettre d'illustrer la logique de l'économie casino : les vitesses se *soustraient* lorsque deux trains vont dans le même sens à des vitesses différentes, elles *s'ajoutent* lorsque ces trains vont en sens contraire. Tant que le fonctionnement de l'économie casino ne suscite pas de craintes d'insolvabilité, les déficits sont comblés par des entrées de capitaux. Déficits et entrées vont dans le même sens, les seconds plus rapidement que les premiers et l'accroissement des réserves est le résultat de la différence de leurs taux de croissance. Lorsque les déficits continuent à se creuser, mais que les entrées de capitaux cessent et que ceux-ci quittent le pays, déficits et sorties de capitaux s'ajoutent sans trouver de moyens de financement internationaux, ainsi qu'on a pu l'observer au Brésil : en mars 1997 les réserves s'élevaient à 74 milliards de dollars et en janvier 1998 elles s'effondraient à 29 milliards. C'est ce *retournement* qui explique à la fois la brutalité de la situation nouvelle et l'ampleur de besoins de capitaux.

La logique financière introduite par le fonctionnement d'une économie casino tend à imposer une grande instabilité et donc des fluctuations importantes de l'activité économique. Il s'agit d'un véritable cercle vicieux. Alléger le poids de ces contraintes nécessiterait de changer de régime d'accumulation et de rompre ainsi avec la libéralisation à outrance de l'ensemble des marchés. Ne pas le faire, c'est se condamner à une répétition des enchaînements⁽²⁸⁾ comme le montrent les exemples récents du Mexique et de l'Argentine⁽²⁹⁾. Mais ne pas le faire c'est aussi éviter les conséquences

(27) Remarquons qu'il n'est pas nécessaire d'avoir des déficits « jumeaux ». Le déclenchement de la crise asiatique a eu lieu alors que les déficits budgétaires étaient inexistantes

(28) Les déficits de la balance des comptes courants en pourcentage du PIB deviennent trop importants et grèvent la crédibilité de la politique économique du gouvernement, les capitaux fuient cherchant à se préserver d'une dévaluation et d'une cessation de paiement des banques et ce faisant les provoquent. la crise financière éclate. Les trajectoires économiques deviennent alors profondément irrégulières, à la croissance succède non pas une simple récession, mais une crise, un peu comme au XIX^e siècle dans les économies européennes.

(29) Après des déficits abyssinaux de la balance commerciale et la crise financière qui en a résulté, les fortes dévaluations en 1994 et 1995 ont provoqué de forts excédents commerciaux, vite transformés en déficits dès fin 1997. au Mexique. En Argentine, l'effet « tequila » suite à la crise financière mexicaine a stoppé le processus de dégradation des échanges extérieurs à la faveur d'une profonde récession. N'ayant pas pratiqué de dévaluation (celle-ci étant anticonstitutionnelle...), l'Argentine connaît à nouveau des déficits importants et supérieurs à ceux qui étaient prévus, avec le retour de la croissance.

politiques qu'aurait un coût social trop élevé qu'une autre politique économique pourrait probablement entraîner. C'est ce qui explique que les gouvernements soient conduits à pratiquer la « politique de l'autruche », tout en cherchant à se légitimer en invoquant les lois inexorables de l'économie, conçues à partir du prisme de la « pensée unique ». C'est ce qui explique aussi qu'une crise économique ne suffise pas et qu'il faille passer par des crises politiques pour que d'autres chemins, devenus crédibles, soient imaginés et mis en pratique.

1. Des politiques libérales qui perdurent

La persistance de ces politiques peut paraître suicidaire. Elle s'explique par plusieurs facteurs. Le premier concerne le succès même de ces politiques dans leur lutte contre l'hyperinflation et la reprise de l'activité économique. Dans certains cas (Brésil, Mexique), les phases de croissance retrouvée ont permis une hausse faible des revenus du travail, modeste pour les emplois formels, plus importante pour les emplois non salariés informels (Salama, 1996 et 1998), dans d'autres (Argentine), les salaires réels ont certes baissé, ceux des travailleurs non qualifiés davantage que ceux des travailleurs qualifiés (BID, 1998), mais ils ont probablement moins baissé que si l'hyperinflation s'était poursuivie. Cette évolution des revenus du travail et l'éloignement de la menace de les voir baisser par une reprise hyperinflationniste, sont à la base de la légitimité élevée des gouvernements. La réduction, parfois drastique (Argentine) des niveaux d'emploi, la réduction du niveau de vie des travailleurs et des retraités lorsqu'elle a lieu, fragilisent cette légitimité, mais paradoxalement, la crise financière peut redonner une nouvelle légitimité à des gouvernements (Brésil) ayant montré dans le passé leur capacité à lutter contre l'inflation, alors même qu'ils portent une responsabilité particulière de cette situation de crise. La seconde raison de la persistance de ces politiques s'explique par le poids acquis par ceux qui ont profité des bénéfices produits par la politique de privatisation suivie, des gains produits par la financiarisation de l'économie. La troisième raison qui explique l'inertie vient probablement de ce que le succès d'une politique paraît condamner à l'échec toute autre politique dans la mesure où celle-ci serait assimilée à un retour au passé et donc aux crises hyperinflationniste. Le règne de la « pensée unique » se nourrit ainsi paradoxalement de ses propres échecs et de la grande difficulté à concevoir des politiques économiques différentes et d'autres modes de développement du capital. Enfin, ce serait une erreur de négliger l'influence des institutions internationales dans la définition de politiques libérales comprises comme seules compatibles avec la modernisation de ces économies. C'est pourquoi le dépassement de ces politiques est difficile à envisager hors le développement d'une crise sociale et politique.

Les conséquences sur le travail

L'argent semble produire naturellement de l'argent et les rapports entre le marché financier et le marché du travail apparaissent comme des rapports d'interdépendance. Plus précisément, les deux marchés se présentent comme séparés et dépendants : ce qui se passe sur un marché peut avoir des conséquences sur l'autre. Une baisse du chômage peut par exemple être mal perçue par la Bourse dans la mesure où elle peut signifier une reprise inflationniste de nature à produire une hausse des taux d'intérêt.

2. La financiarisation

Avec l'essor des marchés financiers, l'origine des gains financiers devient floue et mystérieuse. L'argent semble produire l'argent et le marché financier capable de créer de la valeur de lui-même. Le capital financier, comme le sont la terre, le travail et le capital physique dans le paradigme néo-classique, devient en quelque sorte un « facteur de production » rémunéré par ce qu'il produit. Marchés du travail et de la finance semblent cependant cohabiter de manière conflictuelle : ce qui est bon pour l'un paraît mauvais pour l'autre et réciproquement. En fait, les rapports de l'un à l'autre sont plus complexes. La finance est payée sur la plus-value, mais elle peut permettre de faire produire plus de plus-value. Lorsqu'elle est aidée à la production de plus-value, soit parce qu'elle permet d'acquérir suffisamment de capitaux pour investir, soit parce qu'elle diminue le risque par les opérations de couverture, elle est « vertueuse » car elle rapporte davantage qu'elle ne coûte. Si on devait faire une comparaison, ce serait avec les travailleurs du commerce. Improductifs selon Marx, ils sont indirectement productifs parce qu'ils permettent la réalisation des marchandises et peuvent accélérer la rotation du capital. Lorsqu'elle conduit à arbitrer en défaveur de l'investissement, parce que les profits attendus sont supérieurs à ceux espérés dans la production, elle pèse sur les conditions de travail. Le « miracle des petits pains » est une illusion, l'argent ne produit pas l'argent seul, si ce n'est par le travail et s'il paraît le produire dans le secteur financier, c'est qu'il vient par des voies multiples et des mécanismes difficilement lisibles, du travail.

Notre hypothèse de travail est que l'essor de l'un (le financier) peut être plus ou moins favorable à l'essor de l'autre (le travail), mais qu'une relation inverse peut également se développer et qu'elle tend à dominer aujourd'hui, ensuite que les relations entre la finance et le travail vont au-delà de simples relations d'interdépendance et qu'en ce sens elles ont un caractère *organique*. Ces relations difficiles à cerner en période de croissance, sont plus visibles en période de crise et se manifestent différemment. Que la crise financière ait pour origine une valorisation insuffisante du capital engagé – comme on peut l'observer dans quelques pays asiatiques – ou qu'elle soit directement financière, conséquence d'une défiance

des marchés financiers internationaux provoquée par exemple par un déséquilibre profond et croissant de la balance des comptes courants – ainsi qu'on peut le constater dans la plupart des économies latino-américaines –, le résultat est toujours une restructuration industrielle et bancaire, et un accroissement de la flexibilité du travail sous une forme ou une autre, numérique d'abord, fonctionnelle ensuite⁽³⁰⁾.

Il apparaît clairement que les rapports de la finance au travail sont différents en Asie et en Amérique latine, tout au moins dans les phases de croissance. En Amérique latine, l'essor impétueux des bourses et leur volatilité importante ont constitué un attrait conséquent pour les entreprises industrielles. Loin d'augmenter de manière importante leurs investissements dans le secteur productif, elles ont maintenu, tout en le relativisant, le comportement rentier qui s'était développé lors de la « décennie perdue ». L'arbitrage entre finance et investissement conduit à une financiarisation des entreprises relativement élevée. C'est cet arbitrage entre investissement et finance qui pèse sur les modes de gestion de la force de travail dans un contexte d'ouverture et de libéralisation élevée et rapide de l'ensemble des marchés. Dit autrement, *la contrainte conduisant à des formes de flexibilité numérique et fonctionnelle plus accentuées, une stabilisation, voire une régression des salaires réels par le jeu d'embauches plus précaires que par le passé, l'augmentation du chômage facilitée par la dérégulation du marché du travail, ne peuvent être comprises sans mettre en avant le comportement contraint des entreprises dans un contexte de libéralisation de l'économie et de l'essor du financier* (Salama, 1998). Capitalisation boursière en forte croissance et répartition fonctionnelle des revenus plus concentrée sont le produit d'un même processus : l'un ne peut se comprendre sans l'autre.

Le retour des grandes fluctuations, une comparaison des crises en Argentine, au Brésil et au Mexique

La globalisation financière et la libéralisation des marchés facilitent la diffusion de la crise. Nous avons vu quel pouvait être le rôle de la contagion financière dans le déclenchement d'une crise, mais nous avons souligné que celle-ci précipitait en général une crise latente, présente en pointillé. Force est de reconnaître cependant que la diffusion de la crise a pu servir de prétexte aux gouvernements pour déplacer la responsabilité de la crise vers les pays où elle est apparue en premier. Ainsi en a-t-il été du Brésil. Soumis à une forte spéculation à la fin de 1997, le gouvernement brésilien n'a voulu y voir qu'une conséquence de la crise asiatique.

(30) Rappelons que selon l'OCDE, la flexibilité « numérique » concerne toutes les formes quantitatives de la flexibilité, internes ou externes à l'entreprise, et a pour objet les salaires et l'emploi. La flexibilité « fonctionnelle » est d'ordre qualitatif et concerne l'adaptabilité de la main d'œuvre employée, c'est-à-dire l'organisation du travail et la possibilité de la modifier.

La politique définie alors pour stopper cette spéculation fut loin de correspondre aux enjeux : augmentation démesurée des taux d'intérêt réels, s'approchant des 50 % annuels avec le pari que ceux-ci pourraient baisser une fois les sorties de capitaux freinées et leur retour assuré, économies budgétaires prévues, maintien du taux de change réel. D'un côté la hausse des taux d'intérêt devait à la fois provoquer un accroissement considérable du service de la dette interne, à taux flottant, composée de titres à court terme souvent indexés au cours du dollar, supérieur aux économies budgétaires projetées (qu'il fut d'ailleurs presque impossible de réaliser), et précipiter la récession économique, creusant encore davantage le déficit budgétaire. Ce dernier devait alors rapidement atteindre 7 à 8 % du PIB et provoquer de nouveau la méfiance des spéculateurs sur le risque de dévaluation ou de non-paiement des autorités. D'un autre côté, l'afflux considérable de capitaux devait entretenir une euphorie de la part du gouvernement, sûr de la justesse de sa politique, et le conduire à sous-estimer l'aspect structurel de cette crise. L'idée selon laquelle l'entrée massive de capitaux, dont une part importante était constituée d'investissements directs, allait permettre de combler les déficits d'aujourd'hui et impulser des exportations nouvelles demain devait s'imposer d'autant plus qu'elle semblait correspondre à une interprétation (simpliste) du cycle de la balance des paiements : les déficits préparant les excédents de demain. La crise qui éclata en septembre 1998, à la veille des élections, fut également attribuée à des causes externes. Cette fois le moratoire russe fut rendu responsable et une politique plus ou moins identique fut alors définie avec l'aval des institutions financières internationales qui devaient aider financièrement à surmonter cette crise définie par le gouvernement mais aussi par des responsables du FMI comme « injuste » (... ?). L'aveuglement devait alors atteindre son comble lorsque réélu, le Président décidait de poursuivre sa politique économique alors que tous les indicateurs signalaient l'imminence d'une nouvelle crise financière. Celle-ci éclata avec force.

Ce régime d'accumulation à dominante financière devient progressivement un *piège* dont il est de plus en plus difficile de sortir sans crise. Deux conclusions peuvent être tirées. La première concerne la nature de la crise lorsqu'elle survient. *Elle n'est pas nécessairement une crise de surproduction produite d'une accumulation trop importante du capital et d'une rentabilité devenue insuffisante. Elle est surtout, sauf exception, le résultat de la logique financière de ce régime d'accumulation.* C'est ce qui explique que la crise puisse durer peu de temps et qu'un retour à une croissance élevée puisse avoir lieu. Si la limite financière à la croissance est surmontée, par une dévaluation et/ou une aide massive des banques et institutions internationales et des gouvernements étrangers alors, après une récession profonde mais de courte durée, la croissance peut reprendre, ainsi qu'on a pu l'observer dès 1996 au Mexique et en Argentine. L'amélioration rapide de la balance commerciale, l'entrée massive de capitaux, autorisent le dépassement de la crise, et le retour à la croissance pour un temps, sans que le régime d'accumulation ait à être modifié. Pour reprendre la métaphore

utilisée sur la direction des trains, on revient vers un système de « soustraction », jusqu'à ce que la contrainte externe soit telle qu'à nouveau « l'addition » s'impose et que la crise revienne avec brutalité. *La logique financière de ces régimes d'accumulation fortement ouverts sur l'extérieur sans y être préparés, imprime à la croissance un profil de « montagnes russes ».*

La dépendance très élevée vis-à-vis des marchés financiers internationaux contient d'autres aspects complémentaires dont les effets sur l'investissement, le déploiement des actifs en faveur des actifs financiers, la fragilisation des banques, sont importants. La crainte d'entrées insuffisantes de capitaux conduit à maintenir les taux d'intérêt élevés. D'une manière générale le niveau des taux d'intérêt, en dehors des phases de spéculation avérées sur la monnaie nationale, dépend du régime de change. Dans un système de *currency board* (Argentine), les taux d'intérêt peuvent ne pas être très élevés (ils le seront davantage pour les produits en monnaie locale que pour ceux en dollars), dans un système de taux de change flottant sans bande déclarée et avec une intervention non systématique de la Banque centrale (système dit non « sale », Mexique), les taux d'intérêt seront supérieurs mais plus faibles que dans un système à taux de change fixe, surtout si ce dernier inclut, comme au Brésil jusque début 1998, des dévaluations programmées. La politique de taux d'intérêt forts est dans l'ensemble, nous l'avons vu, un frein à l'investissement et alourdit considérablement le service de la dette interne des États, creuse profondément et rapidement leur déficit budgétaire, source de scepticisme croissant quant à la politique économique du gouvernement.

Au total, ce type de croissance repose sur « le fil du rasoir ». La durabilité de cette croissance est problématique. Lorsque survient la crise, la crainte de voir les capitaux sortir conduit à élever les taux d'intérêt à un niveau tel qu'il devient un obstacle quasi-impossible à franchir pour les projets d'investissement nécessitant un recours au crédit et rend très difficile le remboursement des crédits anciens, ce qui fragilise les banques, mais aussi le gouvernement fortement endetté. Cette mesure étant considérée comme insuffisante pour rétablir la confiance des marchés, une politique d'austérité est alors engagée ainsi qu'on a pu l'observer au Brésil avec la succession des plans ayant l'aval du FMI à la fin de 1997 et au début de 1998. De nouvelles recettes sont prévues, ainsi que des coupes claires dans les dépenses publiques (autres évidemment que le service de la dette interne), et la légitimité du gouvernement peut être affaiblie par ces mesures. Les dépenses publiques sont réduites d'autant plus fortement que celles assurant le service de la dette interne et externe augmentent de manière exponentielle, à mesure que les taux d'intérêt s'élèvent et qu'il convient de dégager un excédent budgétaire – hors service de la dette – afin qu'une fois assuré ce service, le déficit ne soit pas trop béant. Comme il est difficile de créer de nouveaux impôts, que la réduction des dépenses de manière significative devient également difficile en raison de leur caractère incompressi-

ble⁽³¹⁾, le pari de réduire les taux d'intérêt une fois la confiance des marchés internationaux retrouvée et les capitaux revenus est fortement risqué⁽³²⁾. Le déficit budgétaire enflé démesurément, accentué par l'effet récessif sur la croissance provoqué par la hausse très forte des taux d'intérêt. Parallèlement le déficit des comptes courants a tendance à augmenter bien que la récession freine les importations.

Nous sommes ainsi en présence d'un cycle particulier : les fluctuations du PIB sont très importantes, à la hausse comme à la baisse. La durée de la récession est courte. Les périodes de reprise tendent à se raccourcir, manifestant ainsi une volatilité très prononcée des taux de croissance. Les fluctuations sont très importantes. L'exemple de l'Argentine et celui du Mexique dans une moindre mesure, le démontrent en 1994, forte croissance, 1995, forte récession et 1996, retour à une forte croissance. Tel n'est cependant pas le cas au Brésil durant cette période. Inversement la crise financière spasmodique – initiée au Brésil à la fin de 1997 dans un contexte de début de récession, surmontée, puis de retour en septembre 1998, atténuée ensuite et réapparaissant avec force en janvier 1999 – accentue et accélère la récession, se projette en Argentine, affectée par la chute du cours des matières premières et la réapparition de déficits de la balance commerciale, et se traduit par une récession importante. La contagion d'un pays à l'autre n'affecte cependant pas, ou peu, le Mexique qui pourtant connaît une logique financière analogue de son régime d'accumulation. Le ralentissement de l'activité économique est davantage le produit d'une politique d'austérité mise en place pour compenser les effets négatifs de la chute du prix du pétrole sur les recettes budgétaires que le résultat d'une fuite massive et durable des capitaux. Les déséquilibres de la balance des comptes courants n'ont pas atteint ces seuils des déficits mystérieux à partir desquels les comportements des spéculateurs changent radicalement. Le niveau de déséquilibre des fondamentaux n'est pas suffisant pour que la contagion trouve un lieu où se déployer durablement avec force. Mais le creusement des déficits prépare la fragilité d'aujourd'hui et les spéculations de demain, toutes choses étant égales par ailleurs.

(31) Réduire les dépenses de santé comme il est souvent proposé est non seulement problématique d'un point de vue éthique lorsqu'on connaît l'importance de la demande insatisfaite de soins, mais aussi inefficace relativement à l'augmentation du service de la dette lorsqu'on sait le faible poids des dépenses de santé relativement à celles assurant le service de la dette interne de l'État.

(32) Les mesures prises en novembre 1997 au Brésil n'ont pas permis d'abaisser suffisamment vite les taux d'intérêt. Ceux-ci ont fléchi au bout de quelques mois, tout en restant très élevés. Les économies au niveau des dépenses, autres que celles affectées au service de la dette, n'ont pu être réalisées totalement. Le déficit budgétaire s'est alors fortement accru, malgré des entrées importantes provenant des privatisations. C'est l'aspect considéré comme insoutenable de ces déficits qui a conduit les spéculateurs à chercher à placer leurs actifs à l'étranger. On considère que sur les 45 milliards de dollars qui se sont enfuis de mars 1997 à janvier 1998, 30 ont été le fait de Brésiliens.

Il semble que ces fluctuations s'apparentent à celles qu'ont connues les économies européennes au siècle passé, lorsque l'intervention de l'État était faible et le « salaire indirect » (allocations chômage), inexistant. Le retrait important de l'État, la flexibilité accentuée de la force de travail avec ici, la possibilité de licencier sans indemnité – seule une faible partie de la population économiquement active bénéficie d'une protection sociale significative –, légitiment ce genre de comparaison. Mais deux arguments limitent la pertinence de cette observation.

Le premier concerne la nature de la crise, le second la volatilité des taux de croissance. Il est difficile, dans le cas présent, de qualifier ces crises de crises de surproduction ainsi que nous l'avons déjà noté. Cette caractérisation peut être faite pour de nombreux pays asiatiques dans lesquels le taux d'investissement, ayant atteint des niveaux extrêmement élevés, devenait moins efficace, ainsi que nous l'avons vu. Tel n'est pas le cas des économies latino-américaines. Leur taux d'investissement, bien que légèrement croissant dans les années quatre-vingt-dix, se situe aux trois cinquièmes de celui des économies asiatiques et n'atteint pas celui des années soixante-dix, nous l'avons vu. On peut par contre considérer que ces crises sont fondamentalement le produit direct de la logique financière de ces régimes d'accumulation. C'est la crainte du retrait de capitaux et ce retrait lui-même qui conduisent à mettre en place des politiques profondément récessives. Le paradoxe est alors à son sommet : *le retrait de l'État responsabilise davantage l'État que par le passé de l'instabilité profonde du niveau d'activité.*

Le second argument concerne la volatilité des taux de croissance. Il s'agit ici davantage d'une déduction logique que d'une preuve statistique puisque ces régimes d'accumulation ont été mis en place dans les années quatre-vingt-dix, que nous sommes en présence de la seconde crise, après celle de 1994, et qu'il est difficile d'établir des relations statistiquement fiables. La logique financière de ce régime d'accumulation tend à produire des crises financières qui se projettent dans le monde réel en produisant une récession. Le dépassement de cette récession se produit lorsque les actifs financiers menacés trouvent une garantie internationale et que les conditions d'un retour des capitaux paraissent à nouveau satisfaisantes. Des phénomènes d'hystérésis se manifestent : taux de chômage qui reste élevé, malgré la reprise de la croissance, taux d'intérêt importants traduisant à la fois la persistance de la défiance et la recherche de capitaux externes (Jong-Wha Lee et Changyong Rhee, 1999). Les inégalités sociales s'accroissent et les possibilités d'un dynamisme du marché intérieur susceptible d'alimenter la croissance sont d'autant limitées. Cette limitation des sources de la croissance peut être contrecarrée par les perspectives positives offertes par la construction d'un marché commun. Mais dans l'ensemble, il est probable que les phases de croissance seront limitées par la venue de plus en plus rapide d'obstacles financiers de plus en plus difficilement franchissables dans une économie mondiale elle-même de plus en plus instable.

Tant que ne sont pas modifiées les conditions qui fondent cette croissance et tant que sont donc préservés ce régime d'accumulation et le type d'insertion libérale dans la division internationale du travail, les risques systémiques sont grands. La contagion des crises asiatiques, russes, à l'Amérique latine est d'autant plus importante que l'économie financière internationale devient fragile, particulièrement instable et que les économies latino-américaines sont sous l'emprise de régimes d'accumulation permissifs de l'essor de la crise. En d'autres termes, il est erroné de considérer que la crise asiatique ou russe vient perturber des efforts de stabilisation entrepris depuis quelques années et qu'elle revêt un caractère « injuste », comme aiment à le souligner les responsables politiques et les dirigeants des institutions internationales. Elle a des origines internes. Elle est le produit de la fragilité intrinsèque des régimes d'accumulation mis en place, de leur logique financière. Elle est de la responsabilité des gouvernements. Elle est précipitée, voire aggravée par la crise internationale. Ce ne sont pas des mesures prudentielles, nécessaires, visant à une plus grande lisibilité de l'action des banques et au respect de ratios, qui permettraient seules d'éviter l'alternance de ces phases d'essor et de crises comme aiment à le croire ceux qui ne voient que l'arbre et non la forêt.

Il reste qu'on ne peut réduire l'explication des crises à une seule cause : la dominante financière des régimes d'accumulation, pour deux raisons. La première est que les causes classiques des crises (valorisation insuffisante du capital) ne disparaissent pas et on peut considérer que la durée de la crise ouverte dépend en partie de l'état de valorisation du capital. Si les prémisses d'une crise de valorisation existent et se développent, l'éclatement de la crise pour des raisons financières conduira à des phases de restructuration de l'appareil industriel plus longues. À l'inverse, si ces prémisses sont absentes ou négligeables, alors on peut considérer que la crise bien que profonde, sera de courte durée ainsi qu'on a pu l'observer en 1995 au Mexique et en Argentine. La seconde raison tient aux spécificités des régimes d'accumulation et donc aux modalités différentes d'insertion des grandes économies latino-américaines à la division internationale du travail. Trois cas peuvent être considérés. Le premier se caractérise par une primarisation de l'économie (Argentine, Chili). Le second par l'approfondissement de l'insertion internationale, mais le maintien de la nature des produits exportés (Brésil). Le troisième enfin par une profonde modification de la nature des exportations grâce à l'essor de la production des « maquilladoras » (Mexique). Dans les trois cas, le pari est le même : l'ouverture brutale de l'économie détruit des pans entiers de l'appareil industriel et les importations augmentent massivement, notamment celles concernant les produits intermédiaires et les biens d'équipement. Une « désubstitution des importations » a lieu avec l'éclatement du tissu industriel et sa déverticalisation. Mais l'ouverture devrait favoriser une restructuration de cet appareil industriel. Le « catching up » des techniques grâce à l'importation massive des biens d'équipement modernes, le « capital saving » provoqué par l'appréciation de la monnaie, provoquent des hausses importan-

tes de la productivité du travail et de l'efficacité du capital. Cette transformation devrait à terme conduire à une accélération de la croissance des exportations, d'autant plus que les firmes multinationales accentuent leur présence et sont en général davantage exportatrices, à taille équivalente, que les entreprises nationales. Le pari fait par les gouvernements réside dans l'évaluation du délai entre l'accentuation du déficit commercial (destruction) et sa diminution (restructuration). Il est évident que ce pari n'est pas le même selon les trois cas. Dans le premier, l'essor des exportations repose pour beaucoup sur l'augmentation des exportations de produits primaires qui, s'ils sont davantage travaillés que dans les économies les moins développées, le sont moins qu'en France ou aux États-Unis. Or la valeur des exportations devient de ce fait fortement dépendante du cours des matières premières. Une part de la récession en Argentine et au Chili s'explique par la baisse de la valeur des exportations due à la détérioration des termes de l'échange depuis deux ans. Dans le second cas, les firmes multinationales ont tendance aujourd'hui à s'orienter vers le secteur des services, moins exportateur que le secteur manufacturier. Par ailleurs, non seulement les importations de ces entreprises sont plus importantes que celles que font les entreprises nationales, mais elles exportent en pourcentage de leurs ventes encore relativement peu et elles sont à l'origine de transferts de devises de plus en plus importants au titre des royalties, brevets et dividendes. Le pari est donc loin d'être gagné. Enfin dans le troisième cas (Mexique), les firmes multinationales sont exportatrices et fortement importatrices et le pari réside d'abord dans la capacité de développer le tissu industriel de telle sorte que se développent des districts industriels de nature à augmenter la part de la valeur ajoutée produite localement, ensuite dans le maintien d'une compétitivité menacée par les pays à « bas salaires » (Asie, Amérique centrale). Ce maintien passe par la capacité à attirer des entreprises de haute technologie, à favoriser ainsi des processus de relocalisation. Ce processus est en cours mais la brèche commerciale est loin d'être résorbée, son évolution n'est pas durablement inversée avec les dévaluations et le bouclage macroéconomique dépend de la capacité d'attirer toujours plus de capitaux de l'extérieur. La course de vitesse déclenchée par la libéralisation brutale de l'économie entre, d'une part, les effets positifs attendus de la restructuration de l'appareil économique et, d'autre part, les effets négatifs produits par la destruction partielle de l'appareil de production est loin d'être gagnée par les tenants du libéralisme. Les effets négatifs l'emportent durablement sur les effets positifs et le franchissement de seuils, tant au niveau des déficits de la balance des comptes courants que du budget, décrédibilisent cette politique auprès des marchés financiers internationaux, provoquent des crises financières dont les effets récessifs sur la production sont de grande amplitude et de durée plus ou moins importante selon les différents modes d'insertion de ces économies dans l'économie-monde et l'état de la valorisation de leur capital.

Les « fondamentaux » en Asie

Thaïlande	1975-1982	1983-1989	1990-1995	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Croissance	7,0	8,1	9,0	11,6	8,1	8,2	8,5	8,9	8,7	5,5	-0,4
Inflation	9,0	3,1	5,0	6,0	5,7	4,1	3,4	5,1	5,8	5,9	5,6
Chômage	—	3,2	—	2,2	2,7	1,4	1,5	—	—	—	—
CC/PIB	-5,6	-3,2	-6,7	-8,3	-7,7	-5,6	-5,0	-5,6	-7,9	-7,9	-2,2
Épargne	19,6	25,4	34,4	32,6	35,2	34,3	34,9	34,9	34,3	33,7	32,9
Investissement	23,6	27,7	40,4	40,2	41,6	39,2	39,4	39,9	41,8	41,7	35,0
Exportation	14,7	17,6	18,9	14,9	23,2	14,2	13,2	22,7	25,1	-1,3	—
Budget	-5,8	-3,0	3,0	4,4	4,2	2,6	2,1	2,0	2,6	1,6	-0,4
Monnaie	19,3	18,8	18,4	26,7	19,8	15,6	18,4	12,9	17,0	12,6	16,4
TCR (\$)	0,83	1,00	0,97	1	0,99	0,99	0,98	0,94	0,92	0,91	—
TCR (Yen)	0,64	0,90	1,09	1	1,05	1,04	1,14	1,20	1,10	0,94	—

Notes : (a) Chômage de 1983-1989 pour Indonésie et Malaisie calculé selon les données de 1985-1989 ; (b) Les données budgétaires coréennes correspondent au budget de l'État consolidé ; (c) UE for 1983-1989 ; pour Taïwan calculé à partir des données de 1980-1989 (d) Au Mexique et en Argentine, CC/PIB calculé à partir des données 1977-1982 ; (e) Au Mexique et en Argentine, le taux d'épargne est calculé à partir des données de consommation privée de 1977-1982 ; (f) En Argentine, l'investissement est calculé à partir des données de 1978-1982.

Croissance : taux de croissance réel du PIB ; Chômage : taux de chômage ; CC/PIB : balance des comptes courants sur PIB ; Épargne : taux d'épargne privé ; Exportation : taux de croissance en dollar ; Budget : solde budgétaire sur PIB ; Monnaie : taux de croissance de M2 (fin de l'année) ; TCR : taux de change réel basé sur le CPI (fin de l'année) ; (1990 = 100) ;

Sources : Croissance, Inflation, CC/PIB, Épargne, Investissement et Budget, : *World Economic Outlook (FMI)* ; Chômage : *Yearbook of Labor Statistics (ILO)* et *International Financial Statistics (FMI)* ; Monnaie : *World Economic Outlook* et *International Financial Statistics* ; Exportation, TCR et chiffres pour les pays d'Amérique latine : *International Financial Statistics*.

Indonésie	1975-1982	1983-1989	1990-1995	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Croissance	6,2	5,5	8,0	9,0	8,9	7,2	7,3	7,5	8,2	8,0	5,0
Inflation	15,0	8,1	8,7	7,8	9,4	7,5	9,7	8,5	9,4	7,9	6,6
Chômage	—	2,6 ^(*)	—	2,5	2,6	2,7	2,8	4,4	—	4,1	—
CC/PIB	-1,2	-3,5	-2,5	-2,8	-3,4	-2,2	-1,5	-1,7	-3,3	-3,3	-2,6
Épargne	19,3	23,2	28,9	27,9	28,7	27,3	31,4	29,2	29,0	28,8	27,3
Investissement	19,8	24,3	27,2	28,3	27,0	25,8	26,3	27,6	28,4	28,1	26,5
Exportation	16,0	0,8	12,7	15,9	13,5	16,6	8,4	8,8	13,4	9,7	—
Budget	-	-1,3	0,05	1,3	—	-1,2	-0,7	—	0,8	1,4	2,0
Monnaie	29,3	27,0	24,9	44,6	17,5	19,8	20,2	20,0	27,2	27,2	—
TCR (\$)	0,45	0,84	0,97	1	1,00	0,99	0,95	0,94	0,92	0,91	1,70
TCR (Yen)	0,35	0,77	1,08	1	1,06	1,04	1,09	1,19	1,11	0,94	1,56

Corée du sud	1975-1982	1983-1989	1990-1995	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Croissance	7,0	9,6	7,8	9,5	9,1	5,1	5,8	8,6	8,9	7,1	5,5
Inflation	17,6	3,8	6,6	8,6	9,3	6,2	4,8	6,3	4,5	4,9	4,5
Chômage	—	3,4	2,4	2,4	2,3	2,4	2,8	2,4	2,0	2,0	2,7
CC/PIB	-4,6	2,5	-1,4	-0,9	-3,0	-1,5	0,1	-1,2	-2,0	-4,9	-2,0
Épargne	25,7	32,7	35,3	36,1	35,9	35,1	35,2	34,6	35,1	33,3	32,9
Investissement	29,4	29,4	36,7	37,1	38,4	36,6	36,0	35,7	36,6	36,8	36,6
Exportation	22,8	16,7	12,6	4,2	10,5	6,6	7,3	16,7	30,3	3,7	5,0
Budget	—	—	-0,4	-0,9	-1,9	-0,7	0,3	0,5	0,4	0,3	0,03
Monnaie	30,0	16,8	17,5	17,2	21,9	14,9	16,6	18,7	15,6	15,8	14,1
TCR (\$)	1,02	1,16	0,99	1	1,01	1,02	1,03	0,97	0,93	1,00	1,97
TCR (Yen)	0,79	1,03	1,11	1	1,08	1,07	1,19	1,23	1,12	1,03	1,80

Hong Kong	1975-1982	1983-1989	1990-1995	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Croissance	9,3	7,2	5,0	3,4	5,1	6,3	6,1	5,4	3,9	4,9	5,3
Inflation	8,6	6,7	9,3	9,7	11,6	9,3	8,5	8,1	8,7	6,0	5,7
Chômage	—	2,7	2,0	1,3	1,8	2,0	2,0	1,9	3,2	2,8	2,2
CC/PIB	1,9	8,3	4,5	8,9	7,1	5,7	7,4	1,6	-3,9	-1,3	-1,5
Épargne	29,7	33,6	33,5	35,8	33,8	33,8	34,6	33,1	30,4	30,6	31,1
Investissement	27,8	23,6	28	26,4	26,6	27,4	27,3	29,8	30,5	31,3	32,0
Exportation	18,0	20,1	15,6	12,3	20,0	21,2	13,2	11,9	14,8	4,0	4,0
Budget	1,5	1,6	1,6	0,7	3,2	2,5	2,3	1,1	-0,3	2,2	3,8
Monnaie	—	—	—	—	—	8,5	14,5	11,7	10,6	12,5	8,8
TCR (\$)	—	—	0,86	1	0,93	0,89	0,83	0,79	0,74	0,72	0,70
TCR (Yen)	—	—	0,96	1	0,99	0,94	0,96	1,00	0,89	0,75	0,64

Japon	1975-1982	1983-1989	1990-1995	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Croissance	3,9	4,1	2,1	5,1	3,8	1,0	0,3	0,6	1,5	3,9	0,9
Inflation	6,6	1,4	1,7	3,1	3,3	1,7	1,2	0,7	-0,1	0,1	1,7
Chômage	—	2,6	2,5	2,1	2,1	2,2	2,5	2,9	3,2	3,3	3,4
CC/PIB	0,4	3,0	2,4	1,5	2,0	3,0	3,1	2,8	2,2	1,4	2,2
Épargne	31,9	31,9	32,7	33,5	34,2	33,8	32,8	31,4	30,7	31,3	30,8
Investissement	30,9	28,4	30,0	31,7	31,4	30,5	29,5	28,6	28,5	29,7	28,4
Exportation	10,4	10,4	8,4	5,0	9,5	8,0	6,6	9,6	11,6	-7,3	2,4
Budget	-4,0	-0,4	-0,05	2,9	2,9	1,5	-1,6	-2,3	-3,6	-4,3	-3,4
Monnaie	10,7	9,2	3,1	8,2	2,5	-0,1	2,2	3,1	2,8	2,3	3,1
TCR (\$)	1,31	1,18	0,89	1	0,94	0,95	0,87	0,79	0,83	0,97	1,09
TCR (Yen)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1

Malaisie	1975-1982	1983-1989	1990-1995	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Croissance	7,1	5,4	8,8	9,6	8,6	7,8	8,3	9,2	9,5	8,6	7,8
Inflation	5,3	2,0	3,5	2,8	2,6	4,7	3,5	3,7	3,4	3,5	2,7
Chômage	—	7,3 ^(*)	3,6	5,1	4,3	3,7	3,0	2,9	2,8	2,5	2,7
CC/PIB	-2,0	-0,7	-6,2	-2,1	-8,8	-3,8	-4,8	-7,8	-10,0	-4,9	-4,8
Épargne	21,6	29,4	31,3	29,1	28,4	31,3	33,0	32,7	33,5	36,6	38,0
Investissement	29,4	28,5	37,7	32,4	36,4	36,0	38,3	40,1	43,0	42,2	42,7
Exportation	15,0	12,0	19,9	17,4	16,8	18,5	15,7	24,7	26,0	5,1	—
Budget	-	-4,0	-0,3	-2,2	0,1	-3,5	-2,6	2,5	3,8	4,2	1,6
Monnaie	20,2	9,2	19,3	10,6	16,9	29,2	26,6	12,7	20,0	25,3	17,5
TCR (\$)	0,68	0,86	0,96	1	1,01	0,95	0,98	0,92	0,89	0,88	1,34
TCR (Yen)	0,53	0,78	1,07	1	1,07	1,00	1,13	1,16	1,06	0,91	1,23

Philippines	1975-1982	1983-1989	1990-1995	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Croissance	5,6	1,1	2,3	3,0	-0,6	0,3	2,1	4,4	4,8	5,7	5,1
Inflation	11,0	15,4	10,8	12,7	18,7	8,9	7,6	9,0	8,1	8,4	5,1
Chômage	—	7,2	8,6	8,1	9,0	8,6	8,9	8,4	8,4	—	—
CC/PIB	-6,5	-0,3	-4,1	-6,1	-2,3	-1,6	-5,5	-4,6	-4,4	-4,7	-5,4
Épargne	19,9	18,1	18,6	18,7	18,0	19,5	18,4	19,4	17,8	19,7	21,0
Investissement	26,7	20,7	22,4	24,0	20,0	20,9	23,8	23,6	22,2	23,2	25,1
Exportation	11,9	7,2	14,9	4,0	8,7	11,2	13,7	20,0	31,6	16,7	22,9
Budget	-2,0	-2,8	-1,9	-3,5	-2,1	-1,2	-1,6	-1,6	-1,4	-0,4	-0,9
Monnaie	20,5	21,4	21,5	22,5	17,3	13,6	27,1	24,4	24,2	23,2	26,1
TCR (\$)	0,68	0,91	0,78	1	0,84	0,74	0,79	0,65	0,67	0,63	0,94
TCR (Yen)	0,53	0,81	0,87	1	0,89	0,78	0,91	0,83	0,80	0,66	0,86

Mexique	1975-1982	1983-1989	1990-1995	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Croissance	5,9	0,9	2,2	5,1	4,2	3,6	2,0	4,5	- 6,2	5,2	7,0
Inflation	26,1	82,5	19,4	26,7	22,7	15,5	9,8	7,0	35,0	34,4	20,6
Chômage	—	—	—	—	2,2	—	2,4	—	4,7	3,7	—
CC/PIB	- 5,1	1,00	- 5,5	- 3,2	- 5,2	- 7,4	- 5,8	- 11,1	- 0,6	- 0,6	—
Épargne	34,4	24,3	19,6	21,7	20,3	18,9	17,0	17,1	22,7	23,4	—
Investissement	23,7	18,6	18,7	18,4	19,2	20,5	18,6	19,3	16,1	17,2	—
Exportation	29,9	2,5	13,9	17,7	0,7	1,4	9,2	14,2	40,3	22,6	—
Budget	- 4,5	- 9,3	- 0,4	- 2,8	- 0,2	1,5	0,3	- 0,7	- 0,6	—	—
Monnaie	49,4	72,6	36,3	75,8	49,3	22,8	14,5	21,7	33,3	26,2	—
TCR (\$)	2,76	1,46	1,00	1	0,88	0,80	0,75	1,23	1,34	1,06	0,93
TCR (Yen)	0,72	1,34	1,14	1	0,94	0,85	0,87	1,57	1,61	1,10	0,86

Argentine	1975-1982	1983-1989	1990-1995	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Croissance	0,2	0,0	4,9	- 1,3	10,5	10,3	6,3	8,5	- 4,6	4,2	8,4
Inflation	188,5	755,3	421,5	2314,	171,7	24,9	10,6	4,2	3,4	0,2	0,8
Chômage	—	5,3	10,5	9,2	5,8	6,7	10,1	12,1	18,8	18,4	—
CC/PIB	- 1,0	- 4,6	- 1,1	3,7	- 0,4	- 2,4	- 3,0	- 3,6	- 1,0	- 1,3	—
Épargne	32,8	21,9	17,2	19,8	16,3	15,1	16,4	17,4	18,1	17,4	—
Investissement	26,1	18,5	17,0	14,0	14,6	16,7	18,4	20,0	18,0	17,6	—
Exportation	10,9	4,7	14,8	28,9	- 3,0	2,1	7,2	19,4	33,9	13,6	—
Budget	—	- 2,4	- 0,4	- 0,3	- 0,5	- 0,03	- 0,6	- 0,7	- 0,5	- 1,8	—
Monnaie	—	—	230,0	1113	141,3	62,5	46,5	17,6	- 2,8	18,7	—
TCR (\$)	—	3,24	0,63	1	0,69	0,56	0,53	0,52	0,52	0,53	—
TCR (Yen)	—	3,27	0,70	1	0,73	0,59	0,61	0,66	0,62	0,55	0,50

Références bibliographiques

- Aglietta M. (1995) : *Macroéconomie financière*, La Découverte, Collection Repères, Paris.
- Amsden A. (1989) : *Asia's Next Giant. South Korea and Late Industrialization*, Oxford University Press, New York.
- Artus P. (1998) : « Économie réelle et placements financiers dans les pays émergents », *Service de la Recherche de la Caisse des Dépôts et Consignations*, Paris.
- Boorman J. (1998) : « Reflections on the Asian Crisis: Causes, Culprits and Consequences » in *Regulatory and Supervisory Challenges in a New Era of Global Finance*, Teunissen et Fondad (eds).
- BRI (1997 et 1998) : *Rapports annuels*, Genève.
- Chang Ha-Joon, Hong-Jae Park et Chul Gyue Yoo (1998) : « Interpreting the Korean Crisis: Financial Liberalization, Industrial Policy and Corporate Governance », *Cambridge Journal of Economics*, n° 22.
- Chesnais F. (ed) (1996) : *La mondialisation financière*, Syros, Paris.
- CNUCED (1997 et 1998) : *Trade and Development Report*, Genève.
- Contamin R. et C. Lacu (1998) : « Origines et dynamiques de la crise asiatique ». L'année de la régulation, La Découverte
- Corsetti G., P. Pesenti et Roubini (1998) : *Paper Tigers? A Model of the Asian Crisis*, Mimeo.
- Corsetti G., P. Pesenti et Roubini (1998) : « What Caused the Asian Currency and Financial Crisis? Part I: Macroeconomic Overview », *NBER Working Paper*, n° 6833.
- Corsetti G., P. Pesenti et Roubini (1998) : « What Caused the Asian Currency and Financial Crisis?, Part II: The Policy Debate », *NBER Working Paper*, n° 6834.
- Davanne O. (1998) : *Instabilité du système financier international*, Rapport du Conseil d'Analyse Économique, n° 14, La Documentation Française.
- Economic Report of the President (1999), Washington.
- Edwards S. (1999) : On Crisis Prevention: Lessons from MEXICO and East Asia, *NBER Working Paper*, n° 7233.

- FMI (1999) : *World Economic Outlook*, Washington, septembre.
- Furman J. et J.E. Stiglitz (1998) : « Economic Crises: Evidence and Insights from East Asia », *Brooking Papers on Economic Activity*, n° 2.
- Gavin M. et R. Hausman (1996) : « Overcoming Volatility in Latin America », Rapport de la BID, 1995 : « Les origines des crises bancaires : le contexte macroéconomique », *Problèmes d'Amérique latine*, n° 21, La Documentation Française, Paris.
- Geoffron P. et D. Plihon (1998) : « La corrosion financière des modèles industriels asiatiques », *Revue d'Économie Industrielle*, n° 86.
- Giron A. et E. Correa (1997) : *Crisis bancaria y carteras vencidas*, UNAM, UAM, La Jornada Ediciones, Mexico.
- Goldstein M. et D. Weatherstone Senior (1997) : « The Seven Deadly Sins: Presumptive Indicators of Vulnerability to Financial Crises in Emerging Economies », *Institute for Internaional Economics*, Mimeo, Washington.
- Griffith Jones St (avec J. Cailloux et ST. Pfaffenzeller) (1998) : *The East Asian Financial Crisis: Its Causes, Consequences, Policy and Research Implications*, miméo, Séminaire de l'IDS.
- Griffith Jones St (avec J. Cailloux et ST. Pfaffenzeller) (1998) : « Regulatory Challenges for Source Countries of Surges in Capital Flows » in *The Policy Challenges of Global Financial Integration*, Teunissen et Fondad (eds).
- Griffith Jones St (avec J. Cailloux et ST. Pfaffenzeller) (1998) : « The Mexican Peso Crisis », *IDS Discussion Paper*, n° 354.
- Hanson G.H. et R.C. Feenstra (1997) : « Foreign Direct Investment and Relative Wages: Evidences from Mexico's Maquiladoras », *Journal of International Economics*, vol. 42, n° 3/4.
- Hirata H, B. Lautier et P. Salama (eds) (1998) : « Les transformations du travail (Amérique latine, Asie) », *Revue Tiers-Monde*, n° 154, Paris, PUF.
- Hochraich D. (1998) : « Crise financière et compétitivité dans les pays d'Asie, au-delà de la crise monétaire », *Les Études du CERI*, Fondation Nationales des Sciences Politiques, Paris.
- Humphrey (ed) (1995) : « Industrial Organization and Manufacturing Competitiveness in Developing Countries », *World Development*, vol. 23, n° 1.
- Jetin B. (1998) : « La flexibilité du travail en Corée du sud », *Revue Tiers-Monde*, n° 154, Paris, PUF.
- Johsua I. (1999) : *La crise de 1929 et l'émergence américaine*, PUF.
- Jong-Wha Lee et Changyong Rhee (1999) : « Social Impacts of the Asian Crisis: Policy Challenges and Lessons », *Occasional Papers*, n° 33, PNUD.

- Miotti E. et alii (1997) : « Fragilité des systèmes bancaires des économies émergentes », *Études de la Caisse des Dépôts et Consignations*, Miméo, Paris.
- Miotti E. et alii (1997) : « Retour sur la crise asiatique », *Études de la Caisse des Dépôts et Consignations*, Miméo, Paris.
- Nelson R.R. et H. Pack (1999) : « The Asian Miracle and Modern Growth Theory », *The Economic Journal*, n° 109.
- Ocampo J.A. (1999) : « La reforma del sistema financiero internacional : un debate en marcha », *Fondo de Cultura Economica et CEPAL*.
- Pais C. et H. Rivière d'Arc (1997) : *Esprit d'entreprise et nouvelles synergies de part et d'autre du Pacifique*, Maison Neuve et Larose, Paris.
- Radelet St et J. Sachs (1998) : « The Onset of the East Asian Crisis », *NBER Working Paper*, n° 6 680.
- Radelet St et J. Sachs (1999) : *What Have we Learned, So Far, From the Asian Financial Crisis?*, Miméo.
- Rodrik D. (1995) : « Growth Policy, Getting Interventions Right: How South Korea and Taiwan Get Rich », *Economy Policy*.
- Rodrik D. (1999) : « Eastasian Mysteries: Past and Present » in *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work*, NBER Reporter, Policy Essay, n° 24, Overseas Development Council.
- Salama P. (1989) : *La dollarisation*, La Découverte, Collection Agalma.
- Salama P. (1996) : « La financiarisation excluante : les leçons des économies latino-américaines » in *La mondialisation financière*, Chesnais (ed), Syros, Paris.
- Salama P. (1998) : « De la finance à la flexibilité en Amérique latine et en Asie du nord et du sud-est », *Revue Tiers-Monde*, n° 154, Paris, PUF.
- Salama P. et J. Valier (1994) : *Pauvretés et inégalités dans le Tiers-Monde*, La Découverte.
- Sen S. (1994) : « Finance and Development », *Center for Studies in Social Sciences*, Calcutta.
- Sgars J. (1999) : « Comment contrôler une panique : le won coréen en 1997 », *Économie Politique*, n° 2.
- Singh A. (1995) : « The Causes of Fast Economic Growth in East Asia », *UNCTAD Review*, Genève.
- Vidal G. (1999) : « Las transformaciones de los mercados de capital y el desarrollo de las crisis », *Comercio Exterior*, vol. 49, n° 2.
- Wade R. (1998) : « From 'Miracle' to 'Cronyism': Explaining the Great Asian Slump », *Cambridge Journal of Economics*, n° 22.

Yung Chul Park (1998) : « The Financial Crisis in Korea and its Lessons for Reform of the International Financial System » in *Regulatory and Supervisory Challenges in a New Era of Global Finance*, Teunissen et Fondad (eds).

Yung Chul Park et Chi-Young Song (1998) : *The East Asia Financial Crisis: A Year Later*, Miméo, Colloque IDS 13-14 juillet.

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

Jacques Valier

Professeur à l'Université Paris X-Nanterre

Aperçu sur l'évolution des pauvretés et inégalités^(*)

Les inégalités dans le monde ont augmenté considérablement ces dernières années. La pauvreté devient de plus en plus insoutenable. Son ampleur, sa profondeur, son hétérogénéité posent de nouveaux problèmes dans les pays du Tiers-Monde soumis à un processus d'urbanisation et de monétarisation accélérés.

Selon le PNUD⁽¹⁾, à la fin des années quatre-vingt, la quasi-totalité des 60 % les plus pauvres de la population mondiale, qui ne perçoivent que 5,6 % du revenu mondial, vit dans les pays du Tiers-Monde. Les 20 % les plus pauvres ne se partagent que 1,4 % du revenu mondial, alors que les 20 % les plus riches, quasi-intégralement composés d'une population vivant dans les pays développés, se partagent 82,7 % de ce revenu. De très fortes inégalités donc, qui se sont accentuées depuis trente ans : les 20 % les plus riches de la population mondiale avaient en 1960 un revenu 30 fois

(*) Je n'ignore pas l'existence de fortes ambiguïtés concernant les définitions de la pauvreté et des inégalités. Ces ambiguïtés ont induit d'importants débats relatifs aussi bien aux concepts mêmes de pauvreté et d'inégalités, qu'aux indicateurs utilisés pour les mesurer. C'est volontairement, pour que ce Rapport ne soit pas trop long, que cette importante question n'est pas traitée.

(1) Programme des Nations Unies pour le Développement, Rapport mondial sur le développement humain, 1992, *Economica*, p.97 et suiv.

supérieur à celui des 20 % les plus pauvres, en 1995, 82 fois⁽²⁾. En 1997, les 225 plus grosses fortunes du monde représentent l'équivalent du revenu annuel des 47 % d'individus les plus pauvres de la population mondiale (2,5 milliards de personnes)⁽³⁾.

Durant la décennie quatre-vingt, pauvreté et inégalités ont fortement augmenté en Amérique latine.

La crise s'est déroulée dans un contexte de ponction massive due au service de la dette externe : entre les transferts nets positifs de capitaux des années 1973-1981 et les transferts nets négatifs de 1982-1987, les pays latino-américains ont perdu plus de 6 points de PIB. La crise fut marquée par une croissance fortement ralentie ou négative : entre 1981 et 1989, l'Amérique latine voit son PIB par tête chuter de près de 10 %, 1 % au Brésil, 10 % au Mexique, 22 % en Argentine. La crise fut marquée aussi dans de nombreux pays par l'existence de processus hyper-inflationnistes : entre 1980 et 1989, les prix augmentent de plus de 300 000 000 % en Argentine, de plus de 40 000 000 % au Brésil, de plus de 10 000 000 % au Pérou, de 15 000 % au Mexique.

Cette crise eut un triple effet : accroissement du nombre de pauvres, faisant suite à la baisse des années soixante-dix, approfondissement de leur pauvreté, en particulier celle des couches déjà les plus pauvres – la brèche de pauvreté se creuse –, et accentuation des inégalités entre riches et pauvres et entre pauvres eux-mêmes.

Une étude de la CEPAL (Commission économique pour l'Amérique latine de l'ONU) montre que durant les phases de récession des années quatre-vingt, sur quinze cas observés en Amérique latine, les revenus des 40 % les plus pauvres diminuent quinze fois, tandis que ceux des 10 % les plus riches augmentent dans huit cas. Les mêmes politiques qui aggravèrent la pauvreté, fournirent alors à ceux qui disposaient de revenus élevés des possibilités de s'enrichir, en souscrivant à des titres publics indexés au cours du dollar. Les coefficients de Gini passent en Argentine de 0,365 en 1980 à 0,423 en 1990, au Brésil de 0,5944 en 1979 à 0,6331 en 1989⁽⁴⁾. Pour l'ensemble de l'Amérique latine, durant la décennie quatre-vingt, les 10 % les plus riches de la population voient leur part dans le revenu augmenter de plus de 10 %, tandis que celle des 10 % les plus pauvres diminue de 15 %⁽⁵⁾.

(2) PNUD, Rapport mondial sur le développement humain, 1998, *Economica*, p.32.

(3) *Ibid.*, p.33. Le chiffre est significatif, même si l'on tient compte que dans un cas il s'agit d'un stock, et dans l'autre de flux. Ces 225 fortunes se répartissent ainsi : 143 dans les pays de l'OCDE, 43 en Asie, 22 en Amérique latine et Caraïbes, 11 dans les pays arabes, 4 en Europe de l'Est et dans la CEI, 2 en Afrique subsaharienne.

(4) Cf. Rapports annuels de la Banque mondiale 1993, et de la CEPAL 1995.

(5) Banque Interaméricaine de Développement, Rapport 1998, p.14-15.

L'essor des emplois informels de stricte survie, quand ce ne fut pas celui des activités criminelles, fut le reflet de cette situation.

En Asie, dans les années quatre-vingt, la croissance est encore forte. Par ailleurs, l'inégalité dans la répartition des revenus est beaucoup moins ample qu'en Afrique et qu'en Amérique latine. Les coefficients de Gini, en 1988, sont de 0,32 en Asie de l'Est, 0,31 en Asie du Sud, 0,44 en Afrique, 0,49 en Amérique latine. Dans une étude réalisée à partir de données de la seconde moitié des années quatre-vingt, la CNUCED a classé les pays selon le degré d'inégalité dans la répartition des revenus. On voit alors que dans le groupe le plus inégalitaire, où les 20 % les plus riches reçoivent plus de 60 % du revenu, et les 40 % les plus pauvres, 10 %, il y a quatorze pays, tous africains ou latino-américains, à l'exception de la Thaïlande, le Brésil arrivant en tête des inégalités. Au contraire, on constate que la plupart des pays d'Asie, Hong Kong, Singapour, Corée du sud, Taiwan, Inde, Chine, Indonésie, figurent dans les deux groupes les moins inégalitaires, où les 20 % les plus riches reçoivent 40 à 50 % du revenu, et les 40 % les plus pauvres, 20 %⁽⁶⁾.

Croissance très élevée et durable, moindre inégalité des revenus, et dispersion du revenu des pauvres peu importante, avaient alors permis que la pauvreté diminue fortement en Asie, dans son étendue et sa profondeur⁽⁷⁾.

Au début des années quatre-vingt-dix, cette situation perdure en Asie, et la pauvreté continue à y diminuer, notamment en Chine, pays où le nombre de pauvres par rapport au nombre d'habitants passe de 33 % en 1978 à 7 % en 1994. C'est d'ailleurs cette diminution de la pauvreté en Asie qui explique sa diminution pour le Tiers-Monde pris comme un tout.

Durant ces mêmes années, en Amérique latine, où la pauvreté s'était fortement développée durant les années antérieures, la remontée du cours des produits primaires de 1993 à 1998, le retour de la croissance, et la fin des processus hyper-inflationnistes, permettent une diminution du nombre de pauvres et une régression de la pauvreté absolue, qui est cependant faible et qui ne compense pas l'aggravation des années quatre-vingt. Dans un certain nombre de pays latino-américains (Brésil, Mexique), les revenus des travailleurs indépendants et des salariés de l'économie informelle augmentent alors plus rapidement que ceux des salariés de l'économie formelle, amorçant un processus de rattrapage. Là où les salaires réels continuent à baisser malgré la reprise de la croissance (Argentine), ils baissent cependant moins que durant la période précédente.

(6) CNUCED, op.cit., 1997, p.106.

(7) Si les 20 % les plus pauvres au Brésil (revenu moyen de 2160 dollars en 1988) avaient reçu la même part du revenu national qu'en Indonésie (revenu moyen de 440 dollars en 1988), soit 8,8 % au lieu de 2,4 %, la pauvreté au Brésil aurait été considérablement plus faible, puisque le revenu moyen de ce quintile aurait été d'environ 1000 dollars.

De façon plus générale, la Banque Interaméricaine de Développement (Rapport, 1998, p.22) a établi que si la distribution des revenus en Amérique latine était du même type que celle existant en Asie du Sud-Est, la pauvreté y serait diminuée d'un cinquième.

L'amélioration de ce début des années quatre-vingt-dix ne doit cependant pas faire illusion, et cela pour trois raisons essentielles.

La reprise de la croissance en Amérique latine n'a pas empêché l'existence d'un chômage élevé

La croissance ne s'est pas accompagnée d'une reprise de l'emploi industriel formel. Le chômage est resté élevé, voire s'est accru.

Tout d'abord, l'ouverture brutale des frontières, couplée à l'absence de politique industrielle de l'État, a suscité un processus de restructuration industrielle qui a fait disparaître des pans entiers ou des segments d'industrie.

Par ailleurs, la productivité du travail, sous l'effet de cette même ouverture des frontières, s'est accrue plus vite qu'auparavant, et surtout beaucoup plus rapidement que le taux d'accumulation, qui est demeuré faible – plus faible que dans les années soixante-dix et beaucoup plus faible que dans la plupart des pays asiatiques –, en raison notamment d'une préférence qui a continué à se manifester pour les investissements financiers par rapport aux investissements productifs. Le taux d'investissement, égal à 23,6 % dans les années 1971-1980, chute à 19,5 % dans les années 1981-1990, mais ne remonte qu'à 19,6 % en 1991-1995.

Si l'on ajoute à cette stagnation/régression des emplois industriels la réduction parfois massive des emplois publics, conséquence des mesures de libéralisme économique, on comprend alors l'importance du chômage, qui devient la source essentielle de l'accroissement de la pauvreté. L'Argentine, dont le taux de chômage avait atteint 20 % lors de la récession de 1995 consécutive à la crise mexicaine, voit sa croissance reprendre en 1996-1998, mais avec un taux de chômage qui demeure entre 15 et 18 %. Pour l'ensemble de l'Amérique latine, le taux de chômage, en 1996, année de reprise de la croissance, est de 8 %, il était de 5/6 % au début de la décennie quatre-vingt-dix.

Parallèlement, se développent l'informalisation – le taux d'informalité passe en Amérique latine, en moyenne, de 51,6 % en 1990 à 57,4 % en 1996⁽⁸⁾ –, les emplois précaires, et la tendance à la réduction des salaires dans les secteurs exposés à la concurrence internationale, même si le salaire réel moyen réaugmente légèrement de 1990 à 1996, après sa baisse de près de 50 % durant la décennie quatre-vingt.

(8) Rapport de la Banque Interaméricaine de Développement, 1998, p.10.

Les inégalités ont crû

Les inégalités ont crû dans ces années de croissance maintenue (Asie) ou retrouvée (Amérique latine), aussi bien entre travail et capital, qu'au sein du travail.

Les inégalités *entre capital et travail* s'accroissent en Amérique latine, mais aussi en Asie, même si elles y demeurent nettement plus faibles, dans un contexte de libéralisation des échanges et d'une financiarisation des entreprises facilitée par le développement des marchés financiers « émergents » et le maintien de taux d'intérêt très élevés. De 1990 à 1995, en Amérique latine, même si nombre de pauvres et pauvreté absolue diminuent, les 10 % de la population les plus pauvres voient de nouveau leur part dans le revenu diminuer de 15 %⁽⁹⁾. Les classes riches et moyennes profitent relativement plus de la reprise que les classes pauvres.

Les inégalités au sein du travail s'accroissent aussi, en particulier entre les travailleurs qualifiés et non-qualifiés. Prenons l'exemple de l'Amérique latine.

L'ensemble des recherches convergent sur le constat que la libéralisation s'est accompagnée dans les années quatre-vingt-dix dans toutes les économies latino-américaines, à l'exception du Costa Rica, d'un profond accroissement des inégalités entre les salaires des travailleurs qualifiés et ceux des travailleurs non qualifiés. Les revenus du travail salarié se sont dans l'ensemble accrus de 1991 à 1996, à l'exception notable de l'Argentine où ils ont baissé, mais ce mouvement d'ensemble s'est effectué avec une dispersion accentuée, y compris à la baisse pour l'Argentine. Une dispersion entre les salaires des travailleurs qualifiés et ceux des non qualifiés qui, en Amérique latine en 1997, est deux fois plus ample que celle qui prévaut dans les pays développés⁽¹⁰⁾.

Certes on pourrait contester que cela soit le produit de la libéralisation économique, en soulignant à juste titre que la part des exportations est relativement faible dans les économies latino-américaines et qu'en conséquence les effets mécaniques de l'ouverture économique sur la distribution des revenus seraient relativement réduits et ne sauraient expliquer l'ampleur de la croissance des inégalités.

Mais l'influence de l'ouverture extérieure croissante sur la distribution des revenus du travail ne passe pas seulement par l'importance de la part des exportations dans PIB. On ne peut mesurer la responsabilité de cette ouverture seulement au poids des exportations dans le PIB, pour la relativiser et déduire que les inégalités constatées sont le produit exclusif d'un biais dans le progrès technique, en insistant notamment sur l'introduction massive de l'informatique dans la production. L'orientation du progrès tech-

(9) Banque Interaméricaine de Développement, Rapport 1998, p.15.

(10) Banque Interaméricaine de Développement, Rapport 1998, p. 39.

nique n'est en effet pas indépendante de l'ouverture croissante. Le processus de segmentation-délocalisation ne se résume pas seulement à utiliser des techniques de production plus simples qui, combinées avec une organisation du travail en contradiction avec la législation du travail des pays du centre et des salaires plus faibles, permettent d'obtenir un coût unitaire du travail compétitif. Le segment produit en Amérique latine, suite à la délocalisation, porte souvent l'empreinte des segments qui précèdent dans les pays développés. Il subit des contraintes en ce qui concerne les techniques utilisées, qui se traduisent par un degré de qualification supérieur à celui qui aurait probablement existé si toute la ligne de production avait été produite en Amérique latine.

En définitive, que ce soit en raison des contraintes de valorisation du capital plus internationalisées que par le passé, ou des contraintes d'ordre technique, la demande de travail qualifiée tend à augmenter rapidement, surtout dans le secteur exportateur, dominé par des firmes multinationales et dont la production est de plus en plus sophistiquée. L'ouverture accrue induit une modification du spectre des qualifications en faveur du travail qualifié et au détriment du travail non qualifié. L'inégalité dans la distribution des revenus du travail s'accroît, aux dépens des plus pauvres⁽¹¹⁾.

La croissance s'est révélée extrêmement fragile

En Amérique latine et en Asie, nous avons en effet vu le surgissement de crises : crise mexicaine de décembre 1994 et onde de choc qu'elle crée en 1995 sur le continent, notamment en Argentine ; crise asiatique, qui commence en 1997, et ses répercussions dans les principaux pays d'Amérique latine en 1998 ; crise brésilienne de fin 1998-début 1999 et ses effets sur les autres pays. Des crises essentiellement dues à la logique financière des régimes d'accumulation (Amérique latine) ou aux limites auxquelles s'est heurté un nouvel essor des exportations (Asie), et qui, en tout état de cause, ont été suivies de politiques d'austérité qui ont pesé fortement dans le sens d'un nouveau développement de la pauvreté, en portant atteinte massivement aux revenus et à l'emploi, annihilant ici (Amérique latine) les quelques améliorations réalisées lors du retour de la croissance, ou renversant là (Asie) le trend de diminution de la pauvreté.

Ainsi, en Amérique latine, prenons quelques exemples :

- au Mexique, le salaire réel minimum, qui avait réaugmenté de 1989 à 1993, après la forte baisse des années quatre-vingt, chute de 34 % de décembre 1994 au premier semestre 1996 ;

(11) Des études tendent à montrer que la libéralisation a induit cet accroissement des inégalités entre salaires des travailleurs qualifiés et non-qualifiés, non seulement en Amérique latine, mais aussi dans un certain nombre de pays d'Asie : BIT (1996) : *World Employment 1996/1997: National Policies in a Global Context* ; Donald Robbins (1996) : « Trade, Trade Liberalization, and Inequality in Latin America and East Asia: Synthesis of Seven Countries », *Discussion Paper, Harvard Institute for International Development*.

- en Argentine, le taux de chômage n'est pas loin de 20 % durant la récession de 1995 (baisse du PIB de 4,5 %), la pauvreté urbaine et les inégalités s'accroissent très vivement ;

- en 1998-1999, dans les principaux pays latino-américains, au Brésil notamment, on constate des salaires qui progressent faiblement ou qui baissent, un accroissement du chômage, une accentuation des inégalités sociales, une diminution des revenus des plus pauvres, un nouvel essor des emplois précaires, une régression du pouvoir d'achat d'une partie des classes moyennes, et enfin de nouvelles atteintes aux dépenses publiques de santé et d'éducation, afin de réduire un déficit budgétaire creusé par le poids du service de la dette interne, lui-même dû à l'existence de taux d'intérêt maintenus, dans la logique financière des régimes d'accumulation en place, à des niveaux extrêmement élevés.

Au final, nous explique la Banque interaméricaine de développement, « la plupart des pays latino-américains ne disposent pas encore de mécanismes leur permettant de limiter les effets des chocs sur la pauvreté et l'aggravation des inégalités suscitée par les crises économiques »⁽¹²⁾.

En Asie, dans les économies exportatrices dites de la première génération (les « quatre dragons ») et de la seconde (les « tigres »), le PNUD parle d'un désastre social. De fait, « une part substantielle des gains en niveau de vie accumulés ces dernières décades s'est évaporée en un an »⁽¹³⁾.

Plus précisément, la crise a eu trois conséquences :

- Il y a tout d'abord eu un accroissement très important du chômage. Le BIT, dans un rapport de 1999 préparé pour un colloque sur « la capacité de réponses rapides pour les crises futures », souligne que la crise a suscité en 1997-1998 la suppression de 24 millions d'emplois dans la seule Asie de l'Est⁽¹⁴⁾. Ces emplois ont été majoritairement supprimés dans l'industrie et la construction, en conséquence de la chute en 1998 de la production qui a affecté l'essentiel des pays, de l'accroissement du nombre de faillites, des opérations de restructuration. En Corée du sud, l'effondrement des chaebols a entraîné, à lui seul, la perte de 1,5 million d'emplois.

(12) Banque Interaméricaine de Développement, Rapport 1998, p. 114.

(13) Jong-Wha Lee et Chngyong Rhee (1999) : « Social Impacts of the Asian Crisis: Policy Challenges and Lessons », *Occasional Paper, PNUD*, janvier.

(14) Outre les rapports du BIT et du PNUD 1998, les informations et statistiques données dans ces paragraphes consacrées à l'Asie proviennent de Caroline Robb (1998) : « Social Aspects of the East Asian Financial Crisis: Perceptions of Poor Communities », *Working Paper, Banque Mondiale*, 13-14 juillet ; Gustave Ramis et Frances Stewart (1998) : « The Asian Crisis and Human Development », *Working Paper, Banque Mondiale*, 13-14 juillet ; Jong-Wha Lee et Changyong Rhee (1999) : « Social Impacts of the Asian Crisis: Policy Challenges and Lessons », *Occasional Papers, PNUD*, janvier et Katherine Marshall (1999) : « Asia at the Crossroads: Challenges and Opportunities », *Working Paper, Banque Mondiale*, mars.

Le chômage a, de ce fait, considérablement augmenté, multiplié entre 1996 et 1998 par deux aux Philippines ou à Hong Kong, et par trois en Indonésie ou en Malaisie. En Corée du sud, le taux de chômage passe de 2 % fin 1997 à 7,5 % fin 1998. En Thaïlande, il augmente de 1,54 % en 1996 à 5,6 % en 1998. En Indonésie, où la situation est la plus dramatique, le taux de chômage monte en 1999 à 23 %, et même à 40 % si l'on tient compte des « sous-employés » ! Sont les principales victimes de cet accroissement du chômage, les femmes, les jeunes et les moins éduqués, comme l'illustre l'exemple coréen.

Évolution de l'emploi en Corée du sud (avril 1997-avril 1998)

En %

Âge		Éducation	
15-19 ans	- 15,8	Sans diplôme	- 11,1
20-29 ans	- 13,5	« High school »	
30-39 ans	- 1,5	Avec diplôme	- 6,2
40-49 ans	- 0,5	« High school »	
50-59 ans	- 5,9		
60 ans et plus	- 3,9		
Total	- 5,1		
Hommes		Femmes	
15-19 ans	- 8,7	15-19 ans	- 20,2
20-29 ans	- 13,3	20-29 ans	- 13,7
30-39 ans	- 0,7	30-39 ans	- 3,0
40-49 ans	+ 0,7	40-49 ans	- 2,2
50-59 ans	- 5,5	50-59 ans	- 6,6
60 ans et plus	- 9,0	60 ans et plus	- 7,5
Total	- 3,8	Total	- 7,1

Source : National Statistical Office of Korea, cité par Jong-Wha Lee et Changyong Rhee, rapport cité.

On ajoutera qu'il n'existe pas, sauf de façon partielle en Corée du sud, de système d'assurance-chômage. En Corée, on estime que 22 % des travailleurs qui avaient perdu leur emploi en avril 1998 ont été couverts par une assurance-chômage, dans les autres pays 0 %. On ajoutera aussi que ces nouveaux chômeurs ont rejoint une économie informelle et/ou un secteur rural déjà pléthoriques, venant y réduire le niveau moyen de revenu déjà bas et donc y aggraver la pauvreté.

- Il y a par ailleurs eu une baisse des salaires réels, due au ralentissement de la hausse ou à la stagnation des salaires nominaux, tandis que les prix augmentaient plus fortement, suite aux dévaluations et à la réduction des subventions. Ainsi par exemple, en Corée du sud, durant les quatre premiers mois de 1998, les salaires nominaux dans l'industrie stagnent, les

prix augmentent de 8,9 %, faisant ainsi baisser de 8,9 % les salaires réels. La situation est d'autant plus grave que la hausse des prix affecte surtout les produits alimentaires – en Indonésie, les prix à la consommation de ces produits augmentent de plus de 50 % de juin 1997 à mars 1998 –, produits qui constituent la part essentielle de la consommation des ménages aux revenus les plus bas. Au total, en Indonésie, en Thaïlande, en Corée du sud, les salaires réels, au printemps 1999, sont inférieurs de 15 à 25 % à ce qu'ils étaient avant la crise.

- Il y a enfin eu des atteintes aux dépenses publiques de santé et d'éducation, au nom de la lutte contre le déficit budgétaire, à un moment où le service de la dette augmente. En Thaïlande, par exemple, dans le budget de 1997, les dépenses de services sociaux, de santé et d'éducation sont diminuées respectivement de 32, 15 et 11 %.

Accroissement du chômage, baisse des salaires réels, atteintes aux dépenses publiques sociales, les conséquences sur l'évolution de la pauvreté ne sont pas difficiles à imaginer. En 1997-1998, dans les cinq pays les plus touchés – Indonésie, Corée du sud, Malaisie, Philippines, Thaïlande – le nombre de pauvres augmente au moins de 15 millions, des millions d'autres se rapprochent très près de la ligne de pauvreté, une partie des classes moyennes est ruinée, la distribution relativement égalitaire des revenus, même si elle l'était moins depuis quelques années, est menacée. En deux ans, 1997-1999, le pourcentage de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté en Asie de l'Est passe de 7 % à 14 à 20 % selon les pays. En Indonésie, il passe de 11,3 % en 1996 à 38,8 % en 1998. « Le plus gros revers infligé au développement humain au cours de l'année passée », peut-on lire dans le rapport du PNUD de 1998, « l'a indubitablement été par la crise économique en Asie de l'Est »⁽¹⁵⁾. Le développement du travail des femmes et des enfants dans l'économie informelle, mais aussi de la prostitution, l'aggravation de la malnutrition, l'essor des activités criminelles, sont les manifestations les plus visibles de cette pauvreté plus ample et plus profonde. La pauvreté de ceux qui, à la veille de la crise, n'étaient pas encore sortis de la pauvreté et qui étaient encore nombreux, malgré les immenses progrès réalisés durant les deux décades précédentes, s'approfondit, tandis qu'ils sont rejoints par de « nouveaux » pauvres, essentiellement ceux des travailleurs urbains du secteur formel qui sont touchés par la baisse des salaires réels et surtout le chômage. « Les dégâts humains risquent d'être énormes », dit le PNUD⁽¹⁶⁾.

De plus, le pronostic pour les années à venir n'est pas très optimiste : « l'impact social de la crise est en train encore de se déployer », écrit Katherine Marshall, « et peut s'aggraver avant que l'amélioration survenue »⁽¹⁷⁾. En particulier, le taux de chômage peut fort bien rester élevé

(15) PNUD, Rapport mondial sur le Développement Humain, 1998, *Economica*, p. 40.

(16) *Ibid.*, p. 40.

(17) Katherine Marshall, Working Paper cité, p. 1.

longtemps, même avec la reprise de la croissance, avec les conséquences que cela implique sur la pauvreté. Jong-Wha Lee et Changyong Rhee, à partir d'une étude de 313 programmes du Fonds monétaire international mis en œuvre à la suite d'une crise dans les années 1973-1994, constatent que le taux de chômage reste souvent élevé durant une longue période après la fin de la crise, et ils prévoient que les pays d'Asie connaîtront cette situation : « Les taux de chômage resteront probablement élevés, si ce n'est plus élevés, pendant longtemps », et plus précisément, les victimes premières de ce chômage, femmes, jeunes, non-éduqués, « seront probablement des chômeurs de longue durée et resteront en dessous de la ligne de pauvreté, même après la sortie de crise »⁽¹⁸⁾.

Quant à l'inégalité accrue dans la distribution des revenus, les mêmes auteurs pensent que sans de vigoureuses mesures gouvernementales, « on ne saurait s'attendre à ce qu'on retrouve rapidement le niveau d'égalité d'avant-crise ».

Accroissement de la pauvreté et des inégalités. La globalisation tend à être de plus en plus excluante, produisant ici des zones d'intégration et là des zones de désintégration du tissu social. Loin de provoquer l'universalisme auquel elle prétend, l'ouverture rapide des frontières accroît les vulnérabilités. La disparition des frontières visibles produit l'éclosion de nouvelles frontières invisibles, avec la consolidation de zones d'intégration en même temps que se développent des zones d'exclusion dites grises. La globalisation aujourd'hui ne se résume pas à la simple ouverture des frontières : elle traduit aussi le poids croissant des marchés, le retrait des États nationaux, la difficulté de mettre en place des formes de pouvoir supranationales capables de l'orienter, et l'essor de ces zones grises, qu'elle produit et dont elle s'alimente. En ce sens, elle est excluante.

Bilan des politiques sociales libérales

À partir des années 1988-1989, la Banque mondiale affirme que son objectif fondamental est de faire reculer durablement la pauvreté dans les pays sous-développés. Des échecs dans cette lutte contre la pauvreté auraient, selon elle, des conséquences désastreuses. Ils « susciteraient des conflits distributifs, un profond mécontentement et peut-être un retour au populisme, au dirigisme et au chaos »⁽¹⁹⁾.

La politique de lutte contre la pauvreté, préconisée et mise en œuvre par de nombreux gouvernements en Amérique latine, en Asie et en Afrique, s'inscrit alors, nous le verrons, dans la logique néo-libérale.

(18) Jong-Wha Lee et Changyong Rhee, Rapport cité.

(19) Banque mondiale (1993) : *Latin America and the Caribbean. A Decade after the Debt Crisis*, Washington, p. 142.

Certes, récemment, en particulier lors de la conférence tenue en commun par la Banque mondiale et le Conseil d'Analyse Économique en juin 1999 à Paris, on a entendu J. Stiglitz, alors Vice-Président et Économiste en chef de la Banque, critiquer très vivement le « consensus de Washington »⁽²⁰⁾ : critique d'une rigueur budgétaire excessive, du maintien des taux d'intérêt à des niveaux très élevés afin de préserver en priorité le taux de change, d'une libéralisation et d'une privatisation considérées comme des fins en soi, de conditionnalités imposées. On a donc entendu un langage nouveau. « La clé du succès, disait le consensus de Washington relevait des grands équilibres, de la libéralisation, de la privatisation. Les pays ont suivi ce programme mais n'ont pas connu le succès », déclare J. Stiglitz⁽²¹⁾.

Il reste que demeurent de très fortes résistances à ce langage nouveau, à l'intérieur même des institutions internationales.

Il reste aussi que pour ce qui nous intéresse ici, les politiques sociales, la ligne générale demeure identique.

C'est pourquoi il est nécessaire de présenter un bilan de ces politiques sociales néo-libérales, de leurs caractéristiques et de leurs résultats sociaux très faibles.

Les politiques préconisées et encore largement dominantes se sont concentrées autour de deux axes : la réduction de la pauvreté sera fondamentalement le fruit, demain, d'une croissance retrouvée grâce au libéralisme économique, mais en attendant, il est nécessaire, pour les plus pauvres des pauvres, de mettre en œuvre un certain type de politique sociale.

Libéralisme, croissance et pauvreté

Si l'on veut porter atteinte à la pauvreté, une double nécessité s'impose dans un premier temps.

Il est tout d'abord nécessaire d'assainir la situation économique et de mettre en œuvre des politiques de stabilisation-austérité, afin de rétablir les « grands équilibres ».

Par ailleurs, il est nécessaire de mettre parallèlement en œuvre, puis d'approfondir, des changements structurels, sous la forme de politiques de libéralisme économique, interne et externe. Il faut libéraliser l'ensemble des marchés.

Dans un deuxième temps la situation va durablement s'améliorer pour les pauvres, car les politiques de stabilisation et les changements structu-

(20) Cf. « Towards a New Paradigm for Development : Strategies, Policies, and Process », Prebisch Lecture, UNCTAD, Genève, 19/10/1998 et « Quis custodiet ipsos custodes ? Corporate Governance Failures in the Transition », *Rapport pour la conférence Banque mondiale-Conseil d'Analyse Économique*, Paris, 21-23 juin 1999.

(21) Interview au journal Libération, 25 juin 1999.

rels liés aux réformes libérales conduiront à la reprise d'une croissance optimale et durable de la production.

Certes, les politiques de stabilisation et les réformes structurelles libérales peuvent susciter des « changements déchirants dans la vie des travailleurs »⁽²²⁾, et « il ne fait pas de doute que les travailleurs souffrent généralement durant la période initiale d'ajustement, et peut-être plus que le capital »⁽²³⁾.

Mais, précise immédiatement la Banque mondiale :

- cette souffrance subie par les pauvres est davantage le fruit des politiques « populistes » antérieurement suivies que des politiques d'ajustement ;
- en tout état de cause, sur le long terme, quelles que soient les souffrances temporaires, la croissance, forte et durable grâce aux réformes libérales, sera profitable aux pauvres. Et plus ces réformes seront approfondies rapidement et de façon crédible, plus la réduction de la pauvreté viendra rapidement : « Si l'on renonce à mi-chemin, ce sont les travailleurs pauvres qui en souffriront le plus »⁽²⁴⁾.

Pauvreté et inégalités sociales pourront donc après leur accroissement temporaire, être réduites. Il faut attendre, et surtout « ne pas utiliser la politique macroéconomique à des fins directement sociales ou redistributives », car « à chaque fois que l'on n'a pas respecté ce principe, les pauvres ont vu leur sort s'aggraver »⁽²⁵⁾. Les politiques redistributives, qualifiées de populistes, freineraient la croissance en altérant les mécanismes du marché, et aboutiraient donc à l'inverse du résultat recherché. En d'autres termes, le social ne peut être qu'un dérivé de l'économique. La réduction de la pauvreté et des inégalités sociales, un temps ajournée, est conçue comme un simple sous-produit, qui sera demain la conséquence des équilibres et de la croissance retrouvés grâce au libre fonctionnement de l'économie de marché.

Une nuance, cependant, par rapport à cette ligne générale, sur la question de la réduction des inégalités.

D'abord, la Banque mondiale insiste plus que de coutume depuis quelques années sur la nécessité de réduire les inégalités. C'est d'ailleurs à ses yeux un moyen de lutter au mieux contre la pauvreté elle-même : « Pour maximiser l'impact de la croissance sur la pauvreté, il faut en répartir largement les fruits... La pauvreté recule d'autant plus vite que le processus même de la croissance réduit les inégalités »⁽²⁶⁾.

(22) Banque mondiale (1995) : *Rapport sur le développement dans le monde. Le monde du travail dans une économie sans frontières*, Washington, pp. 16-17.

(23) *Ibid.*, p. 121.

(24) *Ibid.*, p. 126.

(25) Banque mondiale : *Latin America and...*, op. cit., p. 122.

(26) Banque mondiale (1995) : *Promouvoir le développement social, contribution de la Banque mondiale au Sommet Social*, Washington, p. 5.

D'autre part, la Banque mondiale explique que si la croissance fait toujours reculer la pauvreté, il n'en est pas de même pour les inégalités. Plus précisément, « une croissance par le marché qui utilise efficacement la main d'œuvre... peut être génératrice d'égalité »⁽²⁷⁾. Mais elle peut aussi, reconnaît la Banque mondiale, s'accompagner d'un accroissement des inégalités ; et en particulier, précise-t-elle, « trois types d'inégalité se sont révélées particulièrement difficiles à résoudre par le seul jeu des forces du marché : les inégalités entre hommes et femmes, les inégalités entre ethnies et catégories sociales, et les inégalités entre régions »⁽²⁸⁾.

C'est pourquoi, en définitive, la Banque mondiale estime que l'accroissement des dépenses publiques de santé, d'éducation, de réinsertion professionnelle, doit être orienté vers les exclus et les victimes de discriminations. Ces politiques de redéploiement, ajoute-t-elle, en permettant de corriger ces inégalités, pourront ainsi « encourager les groupes défavorisés à investir dans le capital humain », et donc les rendre plus productifs, et ainsi « favoriser la croissance économique »⁽²⁹⁾. Idée largement développée dans le Rapport sur le développement dans le monde 1997, où l'intervention de l'État est dans ce domaine souhaitée, et systématiquement reprise depuis.

Il reste, au-delà de ces nuances certes importantes, que l'orientation générale est bien demeurée :

*Réformes libérales → Croissance durable → Réduction de la pauvreté
(voire des inégalités)*

Le problème est que le raisonnement qui sous-tend cette vision libérale de la lutte contre la pauvreté est extrêmement hasardeux, et cela pour deux raisons :

- tout d'abord, suite aux réformes libérales, la reprise de la croissance peut être au rendez-vous, mais se révéler très fragile, instable, irrégulière. C'est, nous l'avons vu, ce qui s'est produit.

- par ailleurs et surtout, si une croissance forte et durable est bien sûr une condition nécessaire pour faire diminuer la pauvreté, il serait tout à fait erroné de penser qu'elle puisse régler à elle seule dans un laps de temps raisonnable la question de la pauvreté dans les pays sous-développés, tant celle-ci y est un phénomène de masse, auquel vient s'ajouter dans certains cas (Amérique latine) l'ampleur des inégalités.

De simples calculs arithmétiques permettent de comprendre que la croissance, condition nécessaire, n'est pas une condition suffisante. Au Brésil (1^{er} dans l'échelle des inégalités), il faudrait aujourd'hui attendre une ving-

(27) Banque mondiale : *Latin America and...*, op. cit., p. 55.

(28) *Ibid.*, p. 51.

(29) Banque mondiale (1995) : *Promouvoir le développement social, Contribution de la Banque mondiale au Sommet social*, Washington, p. 11.

taine d'années, avec un taux de croissance de 3 % du PIB par an, pour que l'indicateur mesurant l'ampleur de la pauvreté devienne comparable à celui que le pays aurait eu s'il avait un profil de distribution de revenus semblable à celui du Costa Rica (24^e dans l'échelle des inégalités). Dans le même sens, il a été calculé qu'au Mexique, en admettant que la croissance annuelle du PIB soit de 3 %, les 10 % de la population les plus pauvres devraient attendre soixante-quatre ans pour atteindre le salaire minimum. On voit combien il est vain d'espérer de la seule croissance une éradication de la pauvreté dans le court et même moyen terme.

Hasardeux, le raisonnement qui conduit à demander aux pauvres d'attendre demain, est aussi osé, dans des pays où pauvreté, inégalités et formes précaires de mise au travail sont si importantes, et lourd de menaces sociales. C'est pourquoi ses adeptes ont eux-mêmes senti la nécessité de compléter le dispositif par la proposition de mettre en œuvre immédiatement des politiques sociales destinées aux plus pauvres des pauvres.

Des politiques sociales spécifiques

Le discours sans cesse répété de la Banque mondiale, à partir de la fin de la décennie quatre-vingt, est qu'il ne faut pas se contenter d'attendre le retour, grâce au libéralisme économique, de la croissance. D'une part, parce que « cela prendra beaucoup de temps pour que les fruits de cette politique bénéficient aux segments les plus vulnérables et les plus pauvres de la société »⁽³⁰⁾. Et d'autre part, parce que, comme nous l'avons vu, la Banque mondiale explique elle-même que la politique de rétablissement des équilibres et de libéralisme économique est susceptible d'accroître temporairement pauvreté et inégalités sociales. Il est donc nécessaire de mettre en place, et cette fois pour l'immédiat, des politiques sociales. La Banque mondiale sera le principal inspirateur de ces politiques, qui seront systématiquement préconisées dans tous les pays sous-développés.

Le problème est dès lors de comprendre les spécificités de ces politiques sociales, que nous qualifions de libérales, et leurs résultats.

Les caractéristiques de ces politiques sociales sont au nombre de trois.

Des politiques sociales ciblées vers les « extrêmement » pauvres

Une distinction systématique est faite entre les pauvres et les extrêmement pauvres.

Pour les « pauvres », on compte essentiellement sur les effets bénéfiques à venir des politiques économiques libérales. Pour eux, dans le fond, il n'y a pas, à proprement parler, de politique sociale. La réduction de la pauvreté sera, selon un schéma que nous avons présenté, un sous-produit de la croissance retrouvée.

(30) Banque mondiale, *Latin America...*, op. cit., p. 119.

Pour les « extrêmement pauvres », en revanche, qui sont incapables de supporter le coût des réformes et de se protéger eux-mêmes, et qui ne peuvent donc pas attendre, on propose de leur tendre, et à eux seuls, des « filets de sécurité ». Il s'agit donc de politiques sociales ciblées, destinées à assurer aux populations les plus vulnérables un minimum de services de première nécessité et d'infrastructures sociales. À ces « extrêmement pauvres », on ajoute « des groupes qui, sans être pauvres, subissent le contrecoup des réformes, comme les travailleurs licenciés par suite des privatisations ou de la compression des effectifs de la fonction publique »⁽³¹⁾. Ces politiques ont été préconisées et partiellement appliquées en Amérique latine, en Asie et en Afrique sub-saharienne. Récemment, en raison des graves effets sociaux de la crise qui a frappé un certain nombre de pays d'Asie en 1997-1999, la proposition a été faite de les renforcer et de les développer pour les plus pauvres des plus pauvres et pour les travailleurs les plus atteints par les pertes d'emploi, femmes, jeunes, non éduqués.

On ajoutera que les prêts de la Banque mondiale elle-même ont de plus en plus fréquemment tenu compte de cette nécessité de politiques sociales ciblées vers les plus pauvres, qu'il s'agisse des « Programmes d'intervention ciblés », ou des prêts d'ajustement qui ont de plus en plus souvent inclus des conditions ou des références relatives à la mise en place de filets de sécurité pour des groupes de pauvres spécifiques : de tels prêts sont passés de 5 % de l'ensemble des prêts d'ajustement en 1984-1986, à 50 % en 1990-1992⁽³²⁾.

Enfin, la Banque mondiale précise bien qu'il est important de soigneusement limiter les filets de sécurité aux plus nécessiteux et aux victimes des réformes, car « faute... de pratiquer un véritable ciblage, on n'évitera pas des effets négatifs sur les incitations à travailler »⁽³³⁾. Et la Banque va même jusqu'à préciser, en ce qui concerne les programmes de travaux publics destinés à l'emploi des plus nécessiteux, qu'ils ne rempliront leur fonction de lutte contre l'extrême pauvreté que si les salaires demeurent bas : « Le fait que le salaire offert est faible a un effet d'autociblage, parce que seuls ceux qui sont vraiment dans le besoin accepteront de travailler pour si peu »⁽³⁴⁾. Dans le même sens et avec le même raisonnement, Jong-Wha Lee et Changyong Rhee proposent, en 1999, face à la crise asiatique, que « les pays asiatiques tirent les leçons des erreurs de l'Europe », c'est-à-dire que l'assistance aux chômeurs ne soit pas généralisée, et que dans les programmes de travaux publics destinés à embaucher les victimes de la crise, le salaire soit inférieur au salaire minimum⁽³⁵⁾.

(31) Banque mondiale, *Promouvoir le développement...*, op. cit.

(32) Banque mondiale (1993) : *Implementing the World Bank's Strategy to Reduce Poverty, Progress and Change*, Washington.

(33) *Ibid.*, p. 23.

(34) Banque mondiale (1995) : *Rapport sur le développement...*, op. cit., p. 102.

(35) Jong-Wha Lee et Changyong Rhee, rapport cité.

Au total, ainsi limitée à l'action contre la pauvreté extrême, la politique sociale tend à perdre son caractère universel, pour devenir un simple palliatif réservé aux seuls exclus du marché. On peut parler d'une conception résiduelle de la politique sociale.

Des politiques sociales d'assistance-bienfaisance et de privatisation

Les politiques sociales ciblées sont des politiques d'assistance sociale.

Les partisans des réformes libérales sont hostiles par principe à l'État-providence. Certes, la Banque mondiale préconise, nous l'avons vu, le développement des dépenses de santé et d'éducation et leur orientation vers les pauvres. Mais, outre que ce développement se heurte de plein fouet aux politiques d'austérité libérales mises en œuvre lors des crises, une hostilité à l'État-providence demeure, qui se manifeste par le soutien accordé à un processus de privatisation partielle et par une opposition à une extension significative des droits sociaux universels en matière de protection sociale.

Le problème est que dans les pays sous-développés où existe, au niveau du droit, cet État-providence, ce qui est le cas de la plupart des pays d'Amérique latine, un très important décalage existe entre ce droit et la réalité. Celle-ci se caractérise en effet par un très faible degré d'universalisation, avec un nombre extrêmement élevé d'exclus de l'État-providence, et une faible uniformisation pour ceux qui en profitent. Ce très important décalage entre le droit et la réalité, le fait que la protection sociale n'ait pas profité à ceux qui en avaient le plus besoin, donnent alors de la crédibilité aux propos de la Banque mondiale, lorsque celle-ci affirme que l'État-providence, et *a fortiori* son extension, ne sont pas de bons instruments de lutte contre la pauvreté et les inégalités. Une crédibilité d'autant plus forte que la Banque mondiale s'appuie également sur une autre réalité : l'importance des dépenses administratives au sein des dépenses totales de Sécurité sociale – 15 % en moyenne en Amérique latine, contre 3 % dans les pays développés –, une importance relative due, non seulement à la faiblesse des prestations, mais aussi à la multiplicité des institutions et à l'importance et au niveau des salaires du personnel⁽³⁶⁾. Dès lors, la Banque mondiale a beau jeu de dénoncer une bureaucratie dévoreuse d'une part très importante des fonds destinés à l'action sociale, et d'affirmer qu'en Amérique latine, par exemple, les systèmes de protection sociale sont, à la fois, « économiquement inefficients » et « socialement injustes »⁽³⁷⁾. Ce discours de dénigrement peut être entendu, puisqu'il s'appuie sur une réalité. Une réalité qu'utilisent alors les libéraux pour faire l'amalgame entre le modèle de l'État-providence et sa caricature telle qu'elle existe, et pour tenter de faire ad-

(36) Mesa-Lago C. (1991) : « Social Security and Prospect for Equity in Latin America », *World Bank Discussion Papers*, n° 140, p. XIII et pp. 88-89.

(37) Banque mondiale : *Latin America and...*, op.cit., p. 127.

mettre, bien au-delà du cas latino-américain, que l'État-providence est structurellement pervers, source par nature d'inefficacité et d'injustice.

Il n'est donc pas question d'aller, même modestement, dans le sens d'une universalisation, dans les faits, des droits sociaux. Il s'agit, à côté d'un État-providence maintenu, sa disparition totale réclamée par certains libéraux n'étant pas non plus à l'ordre du jour, de réajuster le rapport entre assurance et assistance au profit de cette dernière, et de développer des programmes assistanciers, réservés à une partie de la population sur des bases autres que celle des droits sociaux du citoyen.

Parallèlement, les couches moyennes et riches qui étaient les principales bénéficiaires de l'État-providence, vont de plus en plus abandonner le secteur public, celui-ci, qu'il s'agisse des hôpitaux, de l'enseignement ou du système de retraites, étant particulièrement dégradé, pour faire appel au secteur privé. La privatisation est ainsi l'autre face de la politique sociale ciblée vers les extrêmement pauvres.

Cette privatisation n'a, pour l'instant, qu'une importance encore restreinte, si l'on considère l'ensemble des pays sous-développés. Elle s'est surtout manifestée en Amérique latine, et sert d'ailleurs de modèle. De fait, la privatisation est d'ores et déjà significative dans des pays comme l'Argentine, le Chili, la Colombie, le Mexique ou le Pérou, en ce qui concerne tout d'abord le système de santé, puisque se sont développées des cliniques privées modernes où sont dispensés aux couches moyennes et riches les meilleurs soins, tandis que le service hospitalier public s'enfonce dans la crise.

Privatisation également en ce qui concerne les retraites, puisque le système de retraites par capitalisation s'y est développé, au détriment du système de retraites par répartition, un développement qui a joué un rôle important dans l'essor des marchés financiers. De la crise mexicaine de décembre 1994, la Banque mondiale tirait d'ailleurs comme conclusion que le taux d'épargne intérieure étant beaucoup trop faible en Amérique latine, ce qui correspond à la réalité, il fallait, afin de l'accroître, très précisément développer ces retraites par capitalisation... ce que le Mexique fit d'ailleurs en 1997, après d'autres. Et durant le même temps, soulignons-le, les politiques restrictives portaient gravement atteinte aux retraites par répartition, réduisant par exemple en Argentine, à la misère nombre de retraités, et de façon plus générale ouvrant la perspective d'un accroissement du nombre de travailleurs sans retraite ou recevant des pensions très faibles.

Au total on assiste donc à une double sortie du système de protection sociale. D'un côté, les couches riches et moyennes, qui furent les principales bénéficiaires du système de protection sociale avant son entrée en crise, l'abandonnent de plus en plus pour aller vers la prestation de services sociaux par le marché. De l'autre, les plus pauvres, encore moins en état aujourd'hui qu'hier de bénéficier de la protection sociale, sont réduits à être les destinataires des programmes d'assistance ciblés.

Des politiques sociales décentralisées et faisant appel à une participation populaire

Les politiques sociales ciblées ont souvent été appliquées de façon décentralisée. La justification avancée est double : meilleure efficacité et rationalisation des dépenses, et interaction plus facile entre les ressources gouvernementales et non-gouvernementales pour financer les activités sociales.

Un exemple très caractéristique de cette politique de décentralisation est celui de l'Argentine, où les programmes d'assistance sociale reposent très largement, depuis 1989, sur les provinces et les municipalités. La décentralisation y concerne d'ailleurs, non seulement les programmes d'assistance ciblés, mais aussi, au nom d'une volonté de restreindre le déficit budgétaire, les politiques sociales classiques de l'État-Providence, en matière de santé, d'éducation, de services urbains ou de logement. A cet égard, la décentralisation, loin d'être simplement un instrument d'accroissement de l'efficacité, a surtout opéré comme un moyen de restreindre les dépenses sociales publiques.

En liaison, mais pas toujours, avec la décentralisation, on a le plus souvent insisté sur la nécessité que ces politiques sociales ciblées s'accompagnent, comme le dit la Banque mondiale, d'une « participation active de leurs bénéficiaires »⁽³⁸⁾, en coopération avec des ONG ou des associations caritatives de l'Église, dont les organisations internationales valorisent intensément l'intervention depuis quelques années. Loin de nous l'idée de nier l'intérêt que peut avoir le développement local et le rôle positif d'un certain nombre d'ONG. Mais soyons conscients de la façon dont ces ONG peuvent être intégrées à une stratégie de lutte contre la pauvreté dont la caractéristique essentielle demeure la charité publique.

Voilà donc les trois grandes caractéristiques des politiques sociales préconisées par les organisations internationales et appliquées dans des pays sous-développés depuis la fin de la décennie quatre-vingt.

Au-delà de ces caractéristiques, le plus intéressant, ce sont, en fait, les précisions qu'a apportées la Banque mondiale depuis 1995 sur l'objectif, la logique, de ces politiques sociales ciblées. Des précisions qui, nous allons le voir, éclairent des propos qui ont pu apparaître nouveaux sur la lutte contre la pauvreté et les inégalités définie comme une condition de la croissance.

Ainsi, on commence par nous dire que la croissance n'est pas une condition suffisante pour réduire pauvretés et inégalités, ni en Amérique latine – « On ne peut pas compter sur les seules retombées de la croissance économique pour améliorer la répartition des revenus et résorber la pauvreté »⁽³⁹⁾ –, ni en Asie du sud – « la croissance économique ne suffira pas à elle seule pour résoudre le problème de la pauvreté en Asie du sud »⁽⁴⁰⁾.

(38) Banque mondiale : *Implementing...*, op.cit., p. XIV.

(39) Banque mondiale (1995) : *Rapport annuel*, Washington, p. 99.

(40) *Ibid.*, p.83.

Bien plus, on nous explique que la lutte contre la pauvreté et les inégalités est une condition même de la poursuite de la croissance : il n'est « pas possible de dissocier réformes économiques et bonnes politiques sociales »⁽⁴¹⁾, et plus précisément « les filets de sécurité devraient faire partie intégrante du programme global de réformes économiques, et non pas y être ajoutés une fois la réforme lancée »⁽⁴²⁾.

Langage apparemment nouveau. Mais demandons-nous pourquoi, selon la Banque mondiale, ces politiques d'assistance doivent être considérées comme partie intégrante des réformes économiques ? C'est tout simplement parce que ces politiques d'assistance garantissent l'acceptation sociale et politique aussi bien des politiques de stabilisation que de l'approfondissement des réformes de structure libérales, dites « réformes de la deuxième génération », qui elles-mêmes sont le plus sûr moyen d'assurer une croissance durable et équitable :

- « ... les programmes de stabilisation ont de meilleures chances de réussir si l'on parvient à assurer la stabilité sociale par la mise en place de filets de sécurité »⁽⁴³⁾ ... ;

- « Il est important de protéger les pauvres et les groupes vulnérables pendant les périodes de réforme économique autant pour réduire la pauvreté que pour soutenir les réformes »⁽⁴⁴⁾. Les filets de sécurité pour ceux qui subissent le contrecoup des réformes sont une condition pour « assurer la viabilité politique des programmes de réformes »⁽⁴⁵⁾...

En d'autres termes, il s'agit d'avoir la paix, sociale et politique, pour mettre en œuvre et faire accepter les politiques libérales.

Enfin, nous ajouterons que ces politiques sociales ciblées s'accompagnent de trois compléments :

- les politiques d'assistance s'accompagnent d'une politique de répression à l'égard des pauvres qui se tiennent « mal ». Une répression exercée par l'État, mais aussi par des « escadrons de la mort » de diverse nature, organisations semi-privées, parapolicieres ou paramilitaires ;

- un appel et un soutien au développement de l'économie informelle, dans la logique de la restauration de marchés libérés des entraves étatiques. Une économie censée assurer une plus grande efficacité économique, et donc censée améliorer le sort des plus pauvres. C'est pourquoi la Banque mondiale souhaite « l'élimination des obstacles aux activités du secteur informel »⁽⁴⁶⁾. En particulier, elle préconise que les micro-entreprises du

(41) Banque mondiale (1995) : *Rapport annuel*, Washington, p. 19.

(42) Banque mondiale, *Promouvoir le développement...*, op.cit., p. 23.

(43) Banque mondiale, *Rapport annuel*, op. cit., p.99.

(44) Banque mondiale, *Promouvoir le développement...*, op.cit., p. 27.

(45) *Ibid.*, p. 10.

(46) Banque mondiale, *Promouvoir le développement...*, op.cit., p. 18.

secteur informel soient en quelque sorte légalement exemptées des paiements relatifs à la Sécurité sociale, coûts « qui représentent une désincitation puissante à l'embauche »⁽⁴⁷⁾. En d'autres termes, la Banque mondiale va ici très loin, proposant, pourrait-on dire, de formaliser l'informel, c'est-à-dire de reconnaître et d'entériner légalement l'existence de l'économie informelle, alors même que selon la Banque interaméricaine de développement, cette économie se caractérise, en Amérique latine, par des revenus qui tendent à être plus faibles et une distribution plus inégale que dans l'économie formelle⁽⁴⁸⁾ ;

- le troisième complément aux politiques sociales ciblées est largement développé et précisé par la Banque mondiale dans son Rapport sur le développement dans le monde 1995, *Le monde du travail dans une économie sans frontières*. Elle y préconise des réformes de la législation du travail et des marchés du travail, dans le sens d'une dérèglementation permettant de baisser les coûts du travail et d'accroître la mobilité de la main d'œuvre.

Ces réformes, qui sont en fait une atteinte aux droits sociaux, sont proposées au nom de la défense des pauvres : « Salaire minimum, assurance chômage, indemnités de licenciement et législation sur la sécurité de l'emploi ne sont d'aucune utilité aux travailleurs des campagnes et du secteur informel qui constituent l'essentiel des pauvres des pays en développement »⁽⁴⁹⁾, et parallèlement au nom de la lutte contre les « privilégiés », comme les appelle explicitement la Banque mondiale. Ces « privilégiés », ce sont les travailleurs du secteur urbain formel, qui certes ont en général, des salaires, des conditions de travail et une sécurité de l'emploi meilleurs que ceux des travailleurs du secteur rural et du secteur urbain informel, mais qui sont cependant, pour la grande majorité d'entre eux, bien difficiles à caractériser comme des privilégiés, en particulier ceux qui reçoivent le salaire minimum. La mise en avant de la pauvreté extrême a ici pour fonction politique de remettre en cause la protection des salariés statutaires⁽⁵⁰⁾.

Au nom donc de la défense des pauvres et de la lutte contre les « privilégiés », la Banque mondiale propose des réformes dans trois domaines.

Le salaire minimum

Dans son Rapport sur le développement dans le monde 1995, la Banque mondiale fait trois constatations :

- le salaire minimum ne concerne pas les « vrais » pauvres : « Ceux qui sont touchés par l'institution d'un salaire minimum dans les pays à revenu faible ou intermédiaire sont rarement les plus nécessiteux »⁽⁵¹⁾ ;

(47) *Ibid.*, p. 18.

(48) Cf. Banque Interaméricaine de Développement, *Rapport 1998*, p.172.

(49) Banque mondiale, *Promouvoir le développement social...*, op.cit., p.35.

(50) Cf. sur ce point, Lautier B. (1999) : « Les politiques sociales en Amérique latine : propositions de méthode pour analyser un éclatement en cours », *Mimeo, GREITD*.

(51) *Ibid.*, op. cit., p. 88.

- le salaire minimum accroît les coûts salariaux et donc « décourage l'emploi dans le secteur formel » et « porte préjudice aux pauvres qui aspirent à travailler dans le secteur formel »⁽⁵²⁾ ;
- le salaire minimum « empêche les entreprises de moins payer les stagiaires »⁽⁵³⁾, et donc nuit à la formation.

Au total, « l'institution du salaire minimum peut avoir son utilité dans les pays industriels, mais elle est difficile à justifier dans des pays à revenu faible ou intermédiaire »⁽⁵⁴⁾. On notera que la Banque interaméricaine de développement a, sur cette question, une position un peu plus nuancée, défavorable à la suppression du salaire minimum en Amérique latine, mais favorable à ce qu'il soit maintenu à un niveau modéré et qu'il existe parallèlement un salaire minimum plus faible pour les jeunes.

Mobilité du travail et sécurité de l'emploi

La Banque mondiale rappelle que dans de nombreux pays sous-développés, existent des réglementations qui limitent la liberté de licenciement et imposent des indemnités de licenciement.

Certes, ajoute-t-elle, les licenciements ne doivent pas être arbitraires, mais il reste que ces réglementations accroissent le coût du travail et – argument bien classique – entravent la création d'emplois. C'est donc, bien sûr, encore au nom de la défense des « vrais » pauvres, que la Banque mondiale dénonce cette législation.

Ajoutons qu'en cas de licenciement, la Banque mondiale estime que les éventuelles prestations chômage doivent être modestes, pour diminuer les coûts et – argument, lui aussi, bien classique – pour ne pas entraver l'incitation à chercher du travail.

Le rôle des syndicats

Lorsque les syndicats n'existent pas, le pire arrive, c'est-à-dire l'intervention de l'État : « Dans les pays où il n'existe pas de syndicats libres, comme les salaires et les conditions de travail n'y sont pas déterminés par voie de négociations collectives, les gouvernements croient devoir intervenir et fixer ces conditions par voie administrative »⁽⁵⁵⁾. De ce fait, la Banque mondiale se dit favorable à l'existence de syndicats libres.

Mais en même temps, elle insiste sur ce qu'elle appelle d'importants effets négatifs de l'action syndicale :

- « les syndicats ont parfois mis leur pouvoir politique à faire opposition à l'ajustement structurel »⁽⁵⁶⁾ ;

(52) *Ibid.*, p. 88.

(53) *Ibid.*, p. 47.

(54) *Ibid.*, p. 93.

(55) *Ibid.*, p. 100.

(56) *Ibid.*, p. 96.

- les syndicats accentuent les « privilèges » des travailleurs du secteur formel, au détriment de « la multitude de ceux qui forment la population active du secteur informel et du secteur rural »⁽⁵⁷⁾.

De ces effets néfastes, la Banque mondiale tire la conclusion qu'il faut affaiblir le pouvoir syndical.

À cette fin, les négociations collectives doivent avoir lieu de façon décentralisée, dans les entreprises ou les usines, et non au niveau national ou à celui des branches.

Le seul cas de figure où la Banque mondiale estime intéressant que les négociations aient lieu au niveau national, c'est celui, rare regrette-t-elle, où les syndicats acceptent de faire cause commune par des pactes sociaux avec les gouvernements qui mettent en œuvre des politiques libérales d'ajustement. Et la Banque donne l'exemple des pactes réalisés au Mexique à partir de 1988. Mais cependant, ajoute-t-elle, « les pactes sociaux ont d'importants inconvénients – celui, en particulier, qui tient à ce qu'ils conduisent à des ajustements coordonnés de salaire, alors que la restructuration exige une relative flexibilité des salaires... »⁽⁵⁸⁾. C'est pourquoi, lorsque la stabilisation est réalisée, il faut décentraliser au plus vite le mécanisme de négociations. Et la Banque se félicite que le Mexique se soit engagé sur cette voie en 1995.

Façon, en définitive, assez spéciale de raisonner qui privilégie négociation centralisée, puis décentralisée, parce que l'une, puis l'autre, sont les plus défavorables aux travailleurs, il est vrai qualifiés de privilégiés.

Reste maintenant à savoir quels ont été les résultats – succès ? échecs ? – de ces politiques.

Les résultats sociaux de ces politiques d'assistance ciblées, mesurés en termes d'évolution de la pauvreté et des inégalités sociales, sont faibles :

- tout d'abord, on rappellera l'absence programmée de toute extension du système de protection sociale, un système qui subit même, le plus souvent, une sensible dégradation. Ceux qui hier, nombreux, n'en profitaient de toutes les façons pas, ne doivent donc pas s'attendre à en profiter demain ;

- on rappellera également que la fraction des pauvres qui n'est pas partie intégrante des « extrêmement » pauvres, est exclue du bénéfice de politiques sociales ciblées vers ces derniers. Or cette fraction exclue, d'une part, est fort importante, et même parfois, comme en Amérique latine, majoritaire. D'autre part, elle est aussi vraiment pauvre, manquant des ressources essentielles, même si elle ne se trouve pas dans des situations aussi dramatiques que celles connues par les « extrêmement » pauvres ;

(57) *Ibid.*, p. 95.

(58) *Ibid.*, p. 120.

• mais alors, au moins, ces politiques sociales ciblées ont-elles amélioré le sort de ces « extrêmement » pauvres ?

Certes, ils ont pu en tirer quelques bénéficiaires. Lorsque, par exemple, l'électricité arrive à Chalco, périphérie de Mexico où depuis dix ans se sont entassées plus de 400 000 personnes dans des conditions de précarité absolue, il serait absurde de nier qu'il y a un mieux.

Mais pour autant, on ne saurait affirmer que dans les pays où ont été mises en œuvre ces politiques ciblées et grâce à elles, la réduction de la pauvreté a été importante. A cet égard, notons d'abord que la volonté de débusquer les « faux pauvres » a créé au sein même de la population aidable des « exclus de l'assistance » qui forment en fait la majorité de cette population⁽⁵⁹⁾. Remarquons ensuite que les programmes sociaux ciblés ont des domaines d'application limités, ne distribuant que quelques services, et n'ont mobilisé que des ressources peu importantes. Les budgets de ces programmes sont donc restreints. Ils ont de surcroît été souvent érodés au fil des années, l'insuffisance des recettes fiscales et parafiscales expliquant pour partie cette faiblesse des ressources mobilisées. Le constat peut être fait pour l'Amérique latine, où les ressources consacrées à ces politiques ciblées ont été très modestes, moins de 0,7 % du PIB en Argentine ou au Mexique au début des années quatre-vingt-dix. Il peut être fait aussi pour l'Asie, où, semble-t-il, elles n'ont bénéficié qu'à une petite minorité des « extrêmement pauvres »⁽⁶⁰⁾. De façon plus générale, un rapport de fin 1996 du département des évaluations de la Banque mondiale conclut sur les faibles résultats obtenus.

Même si aujourd'hui, semble-t-il, existe une politique, notamment des États-Unis à l'égard de l'Amérique latine, visant à accroître les ressources consacrées au social, programmes ciblés, mais aussi dépenses d'éducation et de santé, le tout afin de légitimer le libre-échange, cette politique voit ses effets très largement contrecarrés par les politiques d'austérité mises en œuvre en réponse à la crise et destinées à maintenir le régime d'accumulation dominant.

Rapprochons maintenant cette faiblesse et le caractère limité des services distribués par ces politiques sociales du processus de privatisation partielle dont nous avons parlé, et de la hausse des prix d'un certain nombre de services publics qui ne sont plus subventionnés. On arrive alors au résultat suivant : le fossé s'est creusé entre ceux qui ont recours à des cliniques privées ou à des retraites par capitalisation et ceux qui ne bénéficient que d'une très modeste assistance, voire de rien du tout.

Un dernier point enfin, qui concerne la question des effets des politiques d'assistance ciblées sur le clientélisme. Tous ceux qui préconisent ces

(59) Cf. B. Lautier, art. cit., p. 17.

(60) Cf. Gustave Ramis et Frances Stewart, Working paper cité, p.23.

politiques affirment en effet qu'elles permettraient de faire obstacle à un clientélisme qui dévoie la lutte contre la pauvreté. Mais la réalité est bien différente. Ces politiques, en effet, bien loin d'être un instrument de lutte contre le clientélisme, n'ont fait que le réaménager sous d'autres formes. Les canaux de distribution des subsides assurant le soutien politique et la mobilisation électorale ont certes changé, se situant davantage à un niveau local et sectorialisé, mais ils n'ont pas pour autant disparu. « La lutte contre la pauvreté, définie par des actions ciblées dont la mise en route est dépendante d'un marchandage plus ou moins électoraliste avec les autorités publiques », écrit à juste titre J. Marques Pereira, « est le ferment du regain du clientélisme, et même dans certains cas, d'une collusion entre des groupes mafieux et l'État »⁽⁶¹⁾.

Quelques principes pour une autre politique sociale

La lutte contre la pauvreté et les inégalités sociales dans les pays sous-développés est une nécessité principalement éthique, qui justifie, en ce qui concerne la politique sociale, la recherche d'une autre voie que celle tracée par le courant libéral.

Trois précisions sont ici essentielles :

— La définition de la lutte contre la pauvreté et les inégalités sociales comme nécessité éthique, signifie que cette lutte doit être prioritaire. Priorité des priorités au social, à la lutte contre la faim, contre le chômage, pour garantir le droit au logement, à la santé, à l'éducation. Priorité des priorités à la solidarité. Il faut, à cet égard, naviguer entre deux écueils.

Le premier consiste à ignorer le poids des contraintes économiques et à considérer que la volonté politique peut suffire. Or elle ne suffit pas. Si l'on ignore les contraintes économiques, alors la situation économique se détériorera, détérioration le plus souvent suscitée ou aggravée par ceux qui s'opposent à la politique mise en œuvre et qui ont les moyens de le faire, en faisant par exemple fuir leurs capitaux à l'étranger. Le gouvernement sera alors conduit à prendre, de façon précipitée, des mesures qui n'avaient pas été prévues et contraires aux intérêts de ceux qu'il désirait ou prétendait favoriser, une mise en place qui se fera d'autant plus facilement si la mobilisation sociale est faible. Affirmer que l'on veut lutter contre la pauvreté et l'accroître, tel sera alors le résultat de cette politique gouvernementale. Un résultat sur lequel s'appuieront, comme nous l'avons déjà vu, tous ceux qui sont hostiles à une intervention active de l'État en matière économique ou de droits sociaux.

(61) Marques Pereira J. (1993) : « Les limites de l'État en Amérique latine. Citoyenneté, intervention sociale et croissance économique », *Cahier des Amériques latines*, n°15, p.128.

Le second écueil à éviter consiste, au contraire, à évacuer le politique. C'est l'attitude du courant libéral, qui donne la priorité à l'efficacité économique, elle-même présentée comme le fruit nécessaire des politiques de libéralisme économique, et qui fait du social un simple sous-produit de l'économique. Une attitude que nous avons longuement présentée et critiquée.

Entre ces deux écueils, une troisième voie est possible.

Certes, il ne faudrait surtout pas sous-estimer l'importance et la variété des difficultés. Difficultés dues à l'ampleur de la pauvreté et des inégalités sociales. Difficultés dues à la détérioration, plus ou moins profonde selon les pays, de l'économie, des entreprises et des services publics, et en particulier des services sociaux qui ont subi le poids de la crise et des politiques d'ajustement. Difficultés dues à l'état de délabrement, fréquent, de l'appareil d'État. Difficultés dues aux caractéristiques actuelles d'une division internationale du travail qui laisse peu de place à une insertion des pays du Tiers-Monde susceptible de favoriser une croissance forte et durable. Difficultés enfin, dues à la résistance des couches sociales dominantes, résistance pouvant notamment prendre la forme d'importantes fuites de capitaux. On doit tenir compte de ces très grandes difficultés, pour définir une politique sociale. On doit aussi s'atteler à des tâches essentielles : mise en œuvre d'une politique étatique industrielle active de développement des infrastructures industrielles et d'aide sélective⁽⁶²⁾, reconstruction d'un appareil d'État plus ou moins délabré et gangrené par la corruption et le clientélisme, mesures pour limiter les fuites de capitaux et pour accroître la part des investissements productifs par rapport à celle des investissements financiers.

Il reste qu'il est possible, et ce serait la caractéristique de cette troisième voie, de donner la priorité à l'éthique, en l'occurrence au social, à la lutte contre la pauvreté et les inégalités sociales, mais sans ignorer pour autant la nécessité de rechercher une certaine efficacité économique. L'éthique doit tenir compte de l'économique, mais ne pas se plier à ses contraintes.

On peut d'ailleurs se demander si aujourd'hui une priorité accordée au social et à des politiques redistributives de grande ampleur ne serait pas favorable à l'efficacité économique elle-même.

Certes, l'existence d'inégalités sociales fortes n'est pas toujours nécessairement un obstacle à la croissance. Dans certains pays d'Amérique latine (Brésil, Mexique), les inégalités sociales accrues dans les années soixante et soixante-dix au bénéfice des couches sociales riches et moyennes ont favorisé l'essor de la demande de biens de consommation durables de ces couches, essor jouant un rôle essentiel dans le développement de la production de ces biens et de certains biens d'équipement, secteurs mo-

(62) On soulignera avec beaucoup d'intérêt que J. Stiglitz a récemment insisté sur le rôle essentiel des politiques industrielles actives et sélectives dans l'obtention de taux de croissance particulièrement élevés dans les pays d'Asie de l'Est : cf. «Towards a New Paradigm...», Rapport cité, p. 11-12.

teurs de la très vive accumulation connue alors par ces pays. Des régimes d'accumulation particulièrement excluants certes, mais induisant une très vive croissance. C'est pourquoi, dans la lutte contre la pauvreté et les inégalités, la priorité doit toujours être donnée à l'éthique.

Il reste qu'aujourd'hui l'intervention sociale de l'État, sous la forme d'un engagement massif dans une politique de réduction de la pauvreté et des inégalités, pourrait se révéler favorable à l'existence d'une croissance économique amplifiée et durable, à l'encontre de certaines thèses de Kuznets ou d'analyses de Kaldor selon lesquelles les inégalités, en favorisant l'épargne des couches aisées seraient favorables à l'investissement et donc à la croissance. N'oublions d'ailleurs pas qu'en Asie de l'Est, comparativement à l'Amérique latine, nous avons eu dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, à la fois des inégalités beaucoup moins fortes, un taux d'épargne et un taux d'investissement nettement plus élevés, et une croissance beaucoup plus vive.

Plus précisément, une politique de réduction de la pauvreté et des inégalités pourrait aujourd'hui avoir deux conséquences bénéfiques :

- une réduction substantielle de la pauvreté et des inégalités sociales serait susceptible d'avoir des effets favorables en termes de hausse de la productivité du travail. Cette hausse permettrait que les coûts de production baissent et que la compétitivité de l'appareil productif s'améliore, et cela sans miser sur la diminution des salaires. Cette compétitivité serait d'autant plus améliorée que l'accroissement de la productivité et la possible atténuation des conflits distributifs auraient eux-mêmes pour effet d'entraver l'éclosion de processus inflationnistes. Salaires et profits pourraient tous deux augmenter, sans pour autant que cette double augmentation ait des effets inflationnistes ;

- une réduction substantielle de la pauvreté et des inégalités sociales pourrait également avoir des effets positifs en termes d'essor du marché intérieur. Aujourd'hui, il ne s'agit plus d'opposer, comme on l'a souvent fait, la croissance par le marché extérieur et celle par le marché intérieur, mais de combiner les deux.

Ces dernières années Banque mondiale et Fonds monétaire international ont particulièrement insisté sur le lien ouverture extérieure-réduction de la pauvreté. Ils font comme si l'alternative était entre protectionnisme et étatisation bureaucratique et ouverture telle qu'elle s'est effectuée – c'est-à-dire sauvage –, et affirment que plus les pays ont accordé d'importance à cette ouverture, plus la pauvreté a diminué. En particulier, l'importance accordée aux exportations dans l'accroissement des salaires et de l'emploi les conduit à minimiser le rôle que pourrait jouer le marché intérieur, qui, nous dit-on, est saturé : « le marché mondial est non seulement plus vaste que n'importe quel marché intérieur, mais il est généralement plus stable ; en outre, il n'est pas saturé »⁽⁶³⁾.

(63) Banque mondiale (1995) : *Rapport sur le développement dans le monde*, op.cit., p.63.

Nous ne sommes pas d'accord avec cette façon d'opposer marché extérieur et marché intérieur.

Prenons, par exemple, le cas des grands pays semi-industrialisés d'Amérique latine. Une ouverture extérieure de leur économie, même si elle est un pari très difficile, est aujourd'hui incontournable, ce qui n'empêche pas de préciser que cette ouverture devrait être maîtrisée, si l'on souhaite qu'elle puisse avoir des effets favorables. Mais, pour autant, il ne s'agit pas de justifier cette ouverture, en expliquant qu'aujourd'hui le marché intérieur a épuisé ses vertus dynamisantes. Car il est nécessaire de préciser qu'il les a épuisées, compte tenu de l'ampleur de la pauvreté et des inégalités sociales actuelles. Le marché intérieur a joué un rôle moteur dans les années soixante et soixante-dix, mais en étant limité aux couches riches et moyennes. Une modification dans la répartition des revenus au bénéfice des plus démunis, serait aujourd'hui tout à fait en mesure de le dynamiser.

Une telle modification impliquerait la mise en œuvre d'une vigoureuse politique redistributive des revenus, sous diverses formes : réforme de l'imposition des revenus et de la taxation indirecte, qui pourrait avoir des effets redistributifs substantiels⁽⁶⁴⁾, lutte contre une évasion et une fraude fiscales très souvent extrêmement importantes (en Argentine, 40 % des impôts dus restent impayés), augmentation sensible du salaire minimum⁽⁶⁵⁾, extension effective de la protection sociale, accroissement des dépenses publiques de santé, d'éducation et de logement en faveur des plus pauvres, qui lui-même pourrait être facilité par une politique de baisse des taux d'intérêt destinée à réduire le poids énorme de la dette interne publique (plus de 36 % du PIB, au Brésil, en mai 1998 !).

— La lutte contre la pauvreté doit être conçue, non en termes de bienfaisance-assistance, qu'elle soit privée ou publique, mais en termes de protection sociale et de droits sociaux.

Certes, il ne s'agit pas d'ignorer les difficultés auxquelles se heurte la création ou l'extension, réelle et non simplement formelle, de l'État-providence et des droits sociaux à ceux qui, nombreux, n'en profitent pas. D'un côté, nous avons vu que l'État-providence, lorsqu'il existe, se caractérise par l'importance de la population qui, de fait, n'en bénéficie que très en-deçà de ses besoins. D'un autre côté, la lutte contre la pauvreté doit être conçue, non en termes de bienfaisance-assistance, privée ou publique, mais en termes de protection sociale et de droits sociaux. Le problème, dès lors, peut sembler simple à régler. Il consisterait à affirmer : mettons en confor-

(64) Cf. Bourguignon F. (2000) : « Redistribution et développement », dans cet ouvrage.

(65) Nora Lustig et Darry McLeod ont montré dans une étude de 1997, à partir d'un échantillon de trente pays sous-développés, qu'un accroissement du salaire minimum légal était une source de diminution de la pauvreté, y compris dans l'économie informelle. Cf. « Minimum Wages and Poverty in Developing Countries: Some Empirical Evidence » in *Labor markets in Latin America: Combining Social Protection with Market Flexibility*, Sebastian Edwards (ed.), Washington DC, Brookings Institution Press.

mité la réalité au droit, et veillons à ce que ceux qui sont exclus, de fait, du système de protection sociale et de droits sociaux, ne le soient plus. Malheureusement, ce serait une très grave erreur de croire que les choses sont aussi simples.

Il faut, en effet, prendre en considération l'insuffisance actuelle des ressources fiscales et parafiscales, ainsi que l'importance de l'économie informelle et de la décodification du salariat, qui, non seulement est une entrave au développement de ces ressources fiscales et parafiscales, mais aussi signifie que les exclus du système de protection sociale que l'on souhaite intégrer sont fort nombreux. Dans ces conditions, il serait illusoire de croire que très rapidement l'État-providence puisse être étendu, dans la réalité et de façon significative, à tous ceux qui aujourd'hui n'en bénéficieraient que très peu ou pas du tout. L'universalisation effective des droits sociaux et de la protection sociale ne saurait être un objectif à court terme. Ainsi, pour prendre un exemple, si l'on voulait garantir dès aujourd'hui à tous les pauvres un revenu minimum dans les pays sous-développés, il est fort probable que, compte tenu de la quantité limitée de ressources disponibles et de l'importance du nombre de pauvres, ce revenu serait tellement faible qu'il serait totalement insuffisant pour ceux qui en ont précisément le plus besoin.

Dès lors, il est à la fois nécessaire et insuffisant de conserver l'objectif à long terme d'universaliser, dans les faits, le système de protection sociale et de droits sociaux.

Nécessaire, signifie que l'on se refuse à démanteler l'État-providence, aussi croupion soit-il, et que l'on affirme, par exemple en matière de retraites, la priorité accordée au système de répartition. Cela signifie également, non seulement que l'on développe les dépenses publiques de santé et d'éducation et que l'on s'oppose à ce que ce développement soit entravé par des politiques d'austérité, mais aussi que l'on commence dès maintenant à s'engager dans la voie d'une extension effective de la protection sociale, ce qui pose le problème de changements de nature politique, de recomposition des États des pays sous-développés.

Insuffisant cependant, compte tenu des difficultés qui ont été évoquées. Cette insuffisance rend alors nécessaire d'envisager, pour l'immédiat et dans un premier temps, un développement des dépenses publiques de santé et d'éducation et une extension de la protection sociale qui seraient prioritairement réservés à ceux parmi les pauvres qui en ont le plus besoin.

Ainsi, par exemple, pourrait-on donner la priorité, en matière de santé, à des dispensaires au plus près des pauvres, disposant de personnel et de médicaments en quantité suffisante.

De même pourrait-on temporairement renoncer à ce que l'enseignement supérieur, dont l'accès est réservé aux couches sociales les plus aisées, soit gratuit, afin de disposer de ressources supplémentaires pour le dévelop-

pement et l'amélioration d'un enseignement primaire et secondaire public souvent de très basse qualité. N'oublions pas, à cet égard, que l'insuffisante éducation est l'un des facteurs explicatifs essentiels des inégalités, et qu'une politique publique favorisant dans le budget l'éducation primaire et secondaire permettrait de diminuer ces inégalités et donc la pauvreté.

Enfin, les diverses allocations qui définissent le contenu de la protection sociale pourraient être, elles aussi, prioritairement réservées aux plus pauvres.

En d'autres termes, on pourrait préconiser des politiques certes ciblées, mais qui seraient des politiques, non d'assistance, mais d'accès aux diverses prestations sociales caractéristiques de l'État-providence, des politiques qui ne mettraient pas en œuvre des processus parallèles de privatisation de la protection sociale, qui auraient vocation à s'étendre, à devenir universelles, concevant la lutte contre la pauvreté, non comme un simple moyen de réparer les dégâts subis par les exclus du marché, mais comme un objectif à la fois social et économique, des politiques, enfin, pouvant s'accompagner, sous des formes qu'il ne nous appartient pas de définir, d'un certain contrôle populaire destiné à faire obstacle aux méfaits du clientélisme.

— La priorité que nous accordons à l'éthique inclut un soutien, lui aussi prioritaire, aux divers processus de démocratisation politique en cours depuis quelques années dans de nombreux pays sous-développés. Ce n'est pas parce qu'une dictature peut être efficace du point de vue économique, en favorisant l'accumulation du capital et la croissance, comme le fit, par exemple, la dictature militaire au Brésil dans les années qui suivirent le coup d'État de 1964, qu'on doit oublier qu'elle est une dictature. Discuter des bénéfices d'une politique économique, sans tenir compte de la répression qui l'accompagne, est une attitude qui doit être rejetée par principe. Préférons toujours un régime démocratique à un régime dictatorial, même si, à un moment donné, ce dernier est susceptible d'assurer un taux de croissance plus élevé.

Le problème est que la poursuite et l'approfondissement de ces processus de démocratisation politique impliquent précisément une réduction sensible de la pauvreté et des inégalités sociales. Voilà une raison supplémentaire d'accorder la priorité à l'intervention sociale de l'État.

Il ne s'agit même pas ici de poser l'importante question d'une citoyenneté conçue en termes, non seulement de droits civils et politiques, mais aussi de droits sociaux. Il s'agit simplement de souligner qu'un certain degré de dégradation sociale empêche d'exercer ses droits politiques et de jouir des bienfaits de la démocratie politique. Lorsque la situation se caractérise par de fortes inégalités et une profonde pauvreté, comme c'est souvent le cas dans les pays sous-développés, alors la démocratie ne peut être que fragile, menacée. Comment, en effet, pourrait-elle être perçue comme un bien par la fraction importante de la population à qui elle n'assure pas le

droit à une existence digne, ni même souvent le droit à la vie ? Remarquons, par ailleurs, que les politiques d'assistance ciblées, dans la mesure où leur mise en œuvre n'a pas signifié une atteinte au clientélisme, mais son réaménagement sous d'autres formes, ont, elles aussi, contribué à miner, à leur façon, l'exercice des droits politiques.

Le danger, dès lors, si l'on n'accorde pas la priorité au social, est que l'approfondissement des processus démocratiques soit rendu extrêmement difficile, que la régression vers des régimes politiques dictatoriaux soit hautement favorisée, que le refus de la pauvreté et des inégalités prenne la forme du développement de l'intégrisme religieux, ou encore que se développent des États poreux, à qui échappe le contrôle d'une partie du territoire, et qu'ainsi se substituent à l'État de droit des pouvoirs et violences privés, en particulier ceux des mafias de la drogue.

Commentaire

Daniel Cohen

Professeur à l'École Normale Supérieure

Le champ couvert par ces rapports est très vaste puisqu'il inclut la financiarisation de l'économie, les dangers du libéralisme, les nouvelles frontières de la politique sociale dans ces pays, la « conditionnalité » du FMI.

Un angle d'attaque est celui qui est ouvert par la conclusion de Jacques Valier, intitulée « quelques principes pour une autre politique sociale » dans laquelle il propose d'éviter deux écueils. Celui qui consiste à « ignorer le poids des contraintes économiques et considérer que la volonté politique peut suffire » et l'autre écueil, exactement inverse du précédent qui consiste à donner « la priorité à l'efficacité économique », faisant « du social un simple sous-produit de l'économie ».

Le rappel de ces deux écueils, qui ne soulèveraient guère de problèmes dans les pays riches, ne me paraît pas inutile lorsqu'on aborde les questions du développement pour lesquelles ces deux tentations restent extrêmement vives, et qui plus est, se retrouvent parfois réunies dans la dénonciation commune des institutions internationales. Il suffit de voir la manière dont les institutions de Bretton Woods, le FMI et la Banque mondiale, sont aujourd'hui dénoncées dans les rues de Washington par ceux dont on peut dire qu'ils relèvent du premier cas, tout autant que par la majorité républicaine du Congrès américain qui relève du second cas.

Comme base à la discussion, il me semble qu'on peut faire la part de ce que l'on peut considérer comme « acquis » ou disons plus modestement « accepté » dans la profession, et ce qui est problématique dans les débats sur l'aide au développement.

Croissance et commerce mondial

Acquis : la relation positive entre croissance économique et ouverture au commerce mondial. Elle est établie par les statistiques élémentaires, elle est établie économétriquement, et si je puis dire par l'observation directe : l'Irlande, le Portugal... sont entrés dans un processus de convergence, le jour où ils sont entrés dans l'Europe.

Ce qui est en débat porte sur les mécanismes de transmission. Deux écoles, pour simplifier, sont en présence. Celle qui insiste sur les économies d'échelle que procure le marché mondial, lequel donne aux pays le moyen de dépasser leur base intérieure ; l'école selon laquelle le commerce a une portée *a priori* plus étroite, qui donne aux pays le moyen d'augmenter la qualité de leurs investissements en important (grâce aux exportations) les technologies dont ils ne disposent pas encore eux-mêmes.

Quel que soit le poids donné à ces deux théories, elles font obligation aux pays riches d'ouvrir leurs marchés intérieurs aux pays pauvres. Comme le note Jacques Valier, dans le premier cas, il y a place pour une dynamique interne que la lutte contre les inégalités et la formation d'une classe moyenne locale peut aider à développer.

Croissance et inégalités

Acquis : la remise en cause de l'ancienne idée associée à Kaldor et Kuznets selon laquelle la montée des inégalités était le corrélat nécessaire des premières étapes de la croissance économique. En fait, la littérature économique a mis en lumière d'autres canaux inverses, pour lesquels les sociétés égalitaires bénéficient d'un avantage de croissance. En suivant ici François Bourguignon, on peut en citer deux :

- les conflits redistributifs sont moindres dans les sociétés égalitaires ;
- la production d'institutions publiques favorables au développement (santé, éducation) se fait mieux dans les sociétés égalitaires. (*cf.* Benabou et la comparaison Corée-Philippines dans les années soixante).

En débat : où est le curseur au bout du compte ? Les forces qui poussent à la montée des inégalités sont présentes, comme en attestent non pas seulement l'Amérique latine mais aussi des pays asiatiques tels la Malaisie ou l'Indonésie. En revanche, des pays tels la Corée ou Taïwan restent très égalitaires, ce qui suggère qu'il n'y a pas de fatalité. Le débat sur la redistribution prend ici tout son sens. Le rapport de François Bourguignon a le mérite de rappeler que la redistribution fiscale classique reste une idée neuve dans la plupart des pays en développement, tout en soulignant qu'on aurait tort de vouloir brûler les étapes.

Dans le domaine des politiques sociales

Acquis : il est important, comme le rappelle ici encore le rapport de François Bourguignon, de repenser les politiques sociales à un niveau micro-social (ce qu'on appellerait ici la « déconcentration ») : plutôt des petites structures hospitalières en campagne que des grands centres urbains ; plutôt l'aide au primaire et au secondaire que les grandes universités qui ne profitent qu'aux riches (*cf.* François Bourguignon). Jacques Valier dit aussi qu'« on pourrait temporairement renoncer à ce que l'enseignement supérieur soit gratuit afin d'aider le primaire et le secondaire ».

En débat : Comment les pays riches peuvent-ils aider à atteindre ces objectifs ? Ont-ils un droit d'« ingérence », de « conditionnalité » et le cas échéant lequel ? C'est la question posée par le rapport Chavagneux et Tubiana. C'est ici que le débat sur la réforme des institutions de Bretton Woods prend tout son sens.

Ce débat devient d'autant plus urgent qu'à la demande du Congrès américain, le professeur Allan Meltzer (grand gourou aux cotés de Karl Brunner et Milton Friedman du monétarisme américain) a publié une réforme assez radicale du FMI qui propose :

- de réserver le rôle du FMI à celui de prêteur en dernier ressort, rôle qui n'interviendrait que dans des situations de crise extrême, telle la crise mexicaine ou la crise asiatique, et non plus comme il le fait aujourd'hui de façon quasi régulière pour les pays qui connaissent des difficultés de balance des paiements ;
- de réserver le rôle de la Banque mondiale aux seuls pays les plus pauvres qui n'ont pas accès aux marchés financiers internationaux, non plus sous forme de prêts subventionnés, mais exclusivement sous forme de subventions.

Il faut répondre à ces propositions de manière claire, et le Parlement européen pourrait être bien inspiré de commander à son tour un contre-rapport qui ne laisse pas la balle dans le camp de la seule opposition conservatrice à ces institutions. Je retiens de la lecture de ces rapports quelques idées simples :

- du rapport Bourguignon, que les objectifs ne peuvent plus être des variables macro-sociales, mais plutôt micro-sociales ;
- du rapport Chavagneux-Tubiana, que l'idée de « conditionnalité » n'est pas en soi condamnable, pourvu qu'on prenne des précautions par rapport à son champ d'application ; de plus, que la « conditionnalité » de l'aide est une dimension de l'aide au développement à laquelle il ne faut pas renoncer ;
- du rapport Valier, que la conditionnalité devrait passer par des contrats « d'objectifs », qui laisseraient aux pays une plus grande latitude sur les moyens déployés, ce qui serait une façon de résoudre l'opposition entre « conditionnalité » de l'aide et souveraineté des pays.

Commentaire

Alain Lipietz

Haut Conseil de la Coopération Internationale

La variété même des rapports du groupe de travail « développement », leur hétérogénéité, et pourtant l'ampleur des questions et des zones géographiques laissées de côté, soulignent l'immensité du thème envisagé. Du foisonnement de ces textes et du premier débat lors de la séance plénière du Conseil d'Analyse Économique de juin 1999 se dégagent cependant trois champs de questions à propos des pays dits en développement :

- Que leur arrive-t-il ?
- Que peuvent-ils pour eux-mêmes ?
- Que pouvons nous pour eux ?

Tel est le plan autour duquel j'articulerai mes commentaires. Mais d'abord deux mots des lacunes. Il est sans doute normal que le groupe ait laissé de côté les pays en transition vers l'économie de marché, même si cette transition semble trop souvent (à l'est de la Tchéquie et à l'ouest de la Chine maritime) une transition vers le sous-développement. Plus étonnant et significatif est l'oubli de l'Asie du sud et de l'Afrique, soit l'essentiel de l'ex-Empire et du champ traditionnel de la coopération française. Les rapports se centrent sur le développement « en passe de réussir » ou « qui a failli réussir », et se contentent de frôler ces échecs collectifs de l'humanité : l'Afrique et le sous-continent indien. Comme si des problèmes insurmontables par les méthodes de l'économie politique (la mise en forme des rapports sociaux sous des statuts personnels, lignages ou castes ? une colonisation trop déstabilisatrice ?) écartaient définitivement les plus ancien-

nes civilisations du mode de l'économie de marché, les condamnaient à l'échec, à la clochardisation, aux guerres de religion ou aux rivalités des seigneurs de la guerre, à l'éradication de la misère par le sida...

Bref, le débat a porté essentiellement sur le continent-mère de la « substitution aux importations » (l'Amérique latine) et le sous-continent-mère de la « nouvelle industrialisation » (l'Asie de l'Est et du Sud-Est).

Où en sont-ils ? Le contraste Asie-Amérique latine

On ne peut que donner raison à Jacques Valier et Pierre Salama : même si, fugacement (vers 1995) ces continents furent tous deux rangés, du point de vue financier, sous la rubrique commune « pays émergents », leurs trajectoires sont bien différentes, leurs structures et leur conjonctures presque inversées.

L'Amérique dite latine (Mexique compris) partit la première, dans les années quarante, à l'appel de la CÉPAL, et sous la houlette de régimes plus ou moins autoritaires, dans une industrialisation par substitution aux importations. Celle-ci rencontra ses propres limites dès la fin des années soixante-dix (l'insuffisance du marché intérieur et de la qualification, faute de redistribution sociale, et l'insuffisante productivité, par excès de protectionnisme). Le « choc monétariste » initié aux États-Unis par la Fed de Volker lui donna le « coût » de grâce. L'Amérique du Sud ne s'en est jamais vraiment relevée et retourne lentement vers l'exportation primaire : elle a raté les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix⁽¹⁾.

Partie dans les années soixante-dix, l'Asie de l'Est « inventa » l'industrialisation tournée vers l'exportation, et dès les années quatre-vingt commença l'ascension vers des segments de plus en plus qualifiés des circuits productifs mondialisés, dans une hiérarchie concentrique autour du centre japonais, dont les joyaux de la première couronne (Taïwan, Singapour, Hong Kong) satellisèrent à leur tour les mondes chinois et vietnamien. La crise de 1997, comme celle de 1929, est une crise de « vainqueurs » : trop d'accumulation industrielle, pas assez de clients, ici encore faute de construction parallèle d'un marché intérieur populaire. Et encore : les pays les plus « égalitaires » (comme Taïwan, et dans une moindre mesure la Corée du Sud) sortent le plus vite de la crise, avec l'aide d'institutions financières internationales nettement plus généreuses qu'elles ne le furent dans les années quatre-vingt vis-à-vis de l'Amérique latine⁽²⁾.

(1) Lipietz A. (1995) : *Mirages et miracles*, La Découverte.

(2) Lipietz A. (1997) : « The World After Fordism », *Review of International Political Economy*, 4 :1, printemps.

http://perso.club-internet.fr/lipietz/INT/INT_FordistEn.html

De la comparaison entre les deux continents, on ne peut que relever la victoire du modèle asiatique fondé sur l'industrialisation, non pas « ouverte », mais tournée vers l'exportation. Loin de justifier un libéralisme abstrait, ce constat appelle à une réflexion plus concrète. L'Amérique latine a connu d'impressionnants succès tant que son dirigisme ne saturait pas les besoins de son étroit marché intérieur. L'Asie s'est adressée directement au marché mondial, et un même dirigisme a su parfois (à Taiwan par excellence) combiner réforme agraire et instruction pour tous. Cette « politique de l'offre », doublée d'une certaine promotion du marché intérieur, mais sans s'y enfermer, explique le succès asiatique, mais aussi les succès latins des années soixante-dix. Elle n'est pas si différente des dirigismes français et italiens des années cinquante et soixante, qui n'étaient pas des dictatures ! Le talon d'Achille était le côté financier, dans les deux cas, même si l'Asie de l'Est, de par son côté plus égalitaire, a su organiser sur une vaste base la formation et la collecte de l'épargne intérieure. C'est vrai du moins de l'Asie de l'Est, l'Asie du Sud-Est étant infiniment moins égalitaire, plus fragile donc aux chocs financiers externes.

Sur ce point on ne peut que donner raison à Pierre Salama, tout en se demandant (la décadence du modèle cépalien aidant) si un « bon dirigisme » peut survivre à la chute de la dictature. Car la démocratisation fait dans un premier temps éclater le péché caché du dirigisme : la corruption des élites politiques.

Que peuvent-ils pour eux-mêmes ?

La discussion (celle, essentiellement, du rapport de François Bourguignon) prend alors un ton franchement théorique, quoique non dénué d'intérêt. Car au point où nous en sommes, l'économiste du développement est au moins convaincu d'une chose : le salut, pour les pays en développement, ne peut venir essentiellement que d'eux-mêmes, de la qualité d'un leadership interne conduisant les « bonnes réformes », avec une « bonne gouvernance ». Les pays développés ne peuvent au plus que s'efforcer de ne pas nuire (nous y reviendrons dans la troisième partie), même si leurs économistes spécialisés peuvent disserter de ce qu'il conviendrait de faire « là-bas ».

Le rapport Bourguignon illustre le nouveau sens commun émergent dans la profession (et les institutions) : on ne peut plus attendre la sortie de la misère d'un hypothétique développement, car la pauvreté de masse est en elle-même une entrave au développement. Cette leçon résulte non seulement du contraste entre l'Amérique latine et l'Asie, mais au sein de l'Asie elle-même du contraste entre l'Asie de l'Est et l'Asie du Sud, et même l'Asie du Sud-Est.

Avant de revenir au débat économique, je me permettrai d'en rappeler une raison socio-politique. Quand il est facile, pour des élites, de vivre sur un grand pied grâce aux conditions d'exploitation abyssales de la main

d'œuvre, il n'est guère motivant de chercher à innover ! Cette leçon classique des économies rentières primo-exportatrices vaut sans doute autant pour les élites de l'Inde et de l'Insulinde. Inversement, quand une politique publique volontariste parvient à hisser l'ensemble de la population vers un minimum acceptable quoique frugal (je pense à certains États de l'Inde comme le Kerala), on voit émerger une petite classe moyenne dynamique auquel l'avenir est peut-être ouvert.

Le débat économique est compliqué par le « porte-à-faux » du « sous-développement ». Un pays « en développement » est un pays qui connaît des modèles et des techniques modernes quand sa population et ses structures sociales vivent dans les conditions des siècles antérieurs. Certes, la Sécurité sociale et l'impôt sur le revenu n'existaient pas lors du décollage industriel de la France et de l'Angleterre. Mais le moteur électrique non plus. La question est de savoir : peut-on construire des téléviseurs et des ordinateurs dans un pays où les larges masses vivent comme les paysans du siècle de Louis XIV ? Probablement pas, en tout cas pas sans problème, non seulement sociaux mais macroéconomiques et productifs.

Le premier argument, macroéconomique, fut, dans les années soixante et soixante-dix, celui des « cépalistes de gauche », en fait socio-démocrates et « pré-fordistes » : pour autant que compte le marché intérieur, il faut le développer par une élévation du niveau de vie général de la population.

On a vu que le modèle asiatique n'avait pas ce problème (mais le marché intérieur a lui aussi commencé à s'y développer dans les années quatre-vingt !). Pourtant, ses plus beaux fleurons ont retrouvé le même impératif, mais du côté, on l'a déjà dit, de la formation d'une épargne domestique, et surtout, du côté de la main d'œuvre. Un bon travailleur industriel est un travailleur bien nourri, bien logé, et de plus en plus éduqué : la majorité des jeunes des quatre premiers dragons asiatiques atteignent le premier cycle universitaire.

Cette « redistribution d'efficience » ne passe d'ailleurs pas forcément par l'impôt, mais tout simplement par la régulation du rapport salarial direct : les conventions collectives (pour autoritaires qu'elles soient), la politique des revenus (sur le fil du rasoir entre les exigences de la compétitivité externe et celles de la paix sociale intérieure).

Il est toutefois une forme de redistribution publique, préconisée avec raison par François Bourguignon, et dont l'exigence s'impose dans les « pays moins avancés » comme dans les « nouveaux pays industrialisés ». Politique de l'offre autant que stabilisateur macroéconomique et social, investissement décisif pour l'avenir : c'est la politique de santé périnatale et infantile, et les politiques de dépenses d'éducation. Cela justement qu'avec les embryons d'État-providence cépaliens (ou nassériens, etc.) sont venus briser, dans les années quatre-vingt, les terribles plans d'ajustement structurels (PAS) du FMI et de la Banque mondiale.

Que peut faire la Communauté internationale ?

Le débat se concentre donc (et c'est le point focal du rapport de Christian Chavagneux et Laurence Tubiana) sur la politique de prêts des institutions multilatérales. Avec une raison massive : ce sont bien des chocs financiers qui ont précipité dans la crise l'Amérique latine, puis l'Asie. Oui, mais précipité seulement ! On l'a vu, ces crises ont frappé des modèles de développement surendettés de par une dynamique interne. Que les instances internationales n'aient pas su prévenir ce surendettement, que la banque privée l'ait surtout encouragée pendant les booms des années soixante-dix et quatre-vingt-dix, est un autre problème, *interne à ces institutions*.

Il serait donc souhaitable, plus en profondeur que la réforme de crédit international, de réfléchir au conditionnement des modèles de développement nationaux par les règles du commerce international. Comment établir un ordre économique international garantissant un flux de ressources aux pays en développement, rémunérant leur travail ou leurs richesses naturelles, y compris leurs droits sur les biens communs planétaires dont leur sous-développement même les dispense d'abuser ? Comment établir des règles sociales internationales (équivalentes à ce qu'ont été, dans les pays développés, la législation sociale et les conventions collectives) qui enrayent la course au dumping social, au dumping environnemental, dans laquelle se trouvent piégés les deuxième, troisième et quatrième vagues de « nouveaux pays industrialisés » (du Vietnam au Nicaragua en passant par l'Île Maurice), sans que ces règles n'aboutissent à un protectionnisme arbitraire des pays déjà plus développés ? Tels sont les problèmes de fond que devra régler l'OMC si elle ne veut pas couler dans l'illégitimité.

Et c'est sur cette base seulement que l'on peut discuter du crédit international et de sa conditionnalité. Tout prêt est évidemment conditionnel, sinon c'est un don (ce qui peut se justifier). Ce qui est intolérable, c'est la succession de laxisme trompeur (en période de boom) et de restrictions impitoyables dès que la crise se déclenche. De ce point de vue, bien plus que d'une taxe de Tobin (qui n'est vraiment utile qu'au sein d'une zone visant des parités fixes), le Tiers-Monde souffre d'un manque de « viscosité » dans le mouvement des capitaux à court terme. Faute de pouvoir imposer des investissements directs (où l'investisseur assume les risques), la moins mauvaise solution est la « méthode chilienne » : le blocage des capitaux pour une durée affichée à l'avance dans le pays emprunteur.

Reste le problème de ces dons-prêts, engagés pour un temps relativement long par les institutions publiques ou multilatérales. Je dis « dons-prêts » car leur remboursement n'est pas garanti, et le prêteur le sait. Que le prêteur tienne à recouvrer son prêt ou qu'il le considère implicitement comme un don, la question de la conditionnalité est posée : par la prudence dans le premier cas, par la légitimité politique vis-à-vis des contribuables dans le second cas. L'inacceptable est ici que la « conditionnalité » ait

conduit à imposer aux emprunteurs des modèles économico-sociaux qui se sont révélés désastreux pour les populations que ces institutions prétendaient aider. Les plans d'ajustement structurel des années quatre-vingt (privatisations + réductions des dépenses publiques, essentiellement des dépenses en salaires) ignoraient totalement les liens sociaux et familiaux qui stabilisaient les conditions d'existence jusque dans les villages, bien au-delà de « l'aristocratie salariée » des capitales. En supprimant les salaires publics urbains, on détruit non seulement la redistribution familiale ou villageoise, mais les services publics.

La rupture du « consensus de Washington » (dont les éclats de Stiglitz ne sont qu'une expression tardive : la fêlure date en fait de la Conférence de Rio) se traduit par deux lignes d'évolution possible :

- soit une « politique sociale du libéralisme », l'aide au plus pauvres transitant par les ONG, puisque les PAS ont détruit l'État-Providence, qu'il faut bien s'occuper des corps, que l'Église n'est plus là – sauf dans le monde musulman – et que le libéralisme régnant sur le marché international engendre de nouveaux pauvres au fur et à mesure qu'on les secourt ;
- soit une certaine 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.

Le rapport Chavagneux-Tubiana aborde avec prudence et clairvoyance cette voie tout aussi délicate et exigeante que la fixation de clauses environnementales et sociales sur le libre-échange. Voie étroite, mais c'est la seule susceptible de sauver ce qui peut l'être.

Résumé

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, donc sur leur efficacité économique.

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.

François Bourguignon ajoute que l'éducation et la formation ne devraient pas être nécessairement ciblées vers les plus pauvres mais vers les familles qui sont juste en dessous du seuil de richesse ou de revenus qui permet d'entrer dans le sentier de la croissance des revenus élevés, c'est-à-dire que ce type de redistribution devrait être ciblé en faveur de la catégorie des plus riches parmi les pauvres.

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 prévoyaient 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 excessif. 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 Bretton 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.

Plus de cinquante ans après la Conférence de Bretton Woods qui a été à l'origine du FMI et de la Banque mondiale, une nouvelle architecture institutionnelle se met en place de manière, certes moins organisée et moins solennelle, mais non moins lourde de conséquences, posant le problème du droit d'ingérence ainsi que celui des méthodologies adaptées à un rôle des institutions multilatérales qui dépasse le cadre strictement financier et économique.

Des crises de nature différente en Asie et en Amérique latine

Dans son rapport, Pierre Salama s'intéresse aux 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 capitaux (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 microéconomique 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 ; la réduction des budgets publics et le ralentissement de l'inflation ont apprécié le taux de change réel, d'où d'importants déficits de la balance des comptes courants, provoquant perte de confiance et baisse des bourses nationales ; ces deux facteurs ont fini par précipiter les pays dans la récession. Toutefois, les récessions en Amérique latine ont été de faible durée, une des caractéristiques de ces pays étant les grandes fluctuations de leurs profils de croissance.

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 du 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. « La globalisation tend à devenir de plus en plus excluante... Elle ne se résume pas à la simple ouverture des frontières : elle traduit aussi le poids croissant des marchés, le retrait des États nationaux, la difficulté de mettre en place des formes de pouvoir supranationales capables de l'orienter et l'essor de zones grises qu'elle produit et dont elle s'alimente ».

Au cours de cette période, et sous l'influence notamment de la Banque mondiale, des « réformes libérales » ont été mises en place, en vue d'enclencher une croissance durable, et, par suite, de réduire la pauvreté, voire les inégalités. Des politiques sociales spécifiques comprenant des « filets de sécurité » (services de première nécessité, infrastructures sociales), ciblées sur les « extrêmement pauvres » et faisant appel à la coopération avec les organisations non gouvernementales et à la participation populaire – il

s'agit en fait des politiques sociales d'assistance – ont accompagné ces réformes libérales. Toutefois, les budgets qui y sont consacrés restent très restreints, de l'ordre de 0,7 % du PIB ; ces programmes sociaux ont en fait pour objectif de garantir l'acceptation des politiques de stabilisation, de libéralisation et de privatisation.

En définitive, non seulement les systèmes de protection sociale classiques se sont dégradés mais la fraction des pauvres ne bénéficiant pas des « filets de sécurité » s'est trouvée exclue et le « clientélisme » s'est étendu.

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.

Dans sa discussion Daniel Cohen souligne l'étendue du champ couvert par ces quatre rapports. Il rappelle, en citant Jacques Valier, deux tentations qui restent vives lorsqu'on aborde les questions du développement : « ignorer le poids des contraintes économiques et considérer que la volonté politique peut suffire », « donner la priorité à l'efficacité économique ». Ces deux écueils se retrouvent parfois réunis dans la dénonciation commune des institutions internationales. Daniel Cohen distingue ce qui peut être considéré comme « acquis » de ce qui reste « problématique » dans les débats sur l'aide au développement. Ce qui est acquis est d'abord la relation positive entre croissance économique et ouverture au commerce mondial. En second lieu, la remise en cause de l'idée selon laquelle la montée des inégalités serait le corrélat nécessaire des premières étapes de la croissance économique (idée autrefois soutenue par Kaldor et Kuznets). François Bourguignon démontre bien que les sociétés égalitaires bénéficient d'un avantage de croissance, dans la mesure où les conflits redistributifs y sont moins fréquents et où les institutions liées à la santé et à l'éducation qui sont favorables au développement, se mettent en place plus aisément dans ce type de sociétés. En revanche, plusieurs idées restent ouvertes au débat. Par quels mécanismes de transmission l'ouverture au commerce mondial favorise-t-elle la croissance économique ? Par les économies d'échelle que procure le marché mondial ou par les importations supplémentaires que permet l'essor des exportations ? Par ailleurs, la relation entre croissance et inégalités n'est pas tout à fait simple : des pays tels que la Malaisie et l'Indonésie ainsi que certains pays d'Amérique latine, pourtant en développement rapide, connaissent aussi de fortes poussées d'inégali-

tés. En troisième lieu, le débat sur la réforme des institutions de Bretton Woods reste ouvert. A propos du droit d'ingérence et de la conditionnalité, on peut retenir que l'idée de conditionnalité n'est pas en soi condamnable pourvu qu'on prenne des précautions par rapport à son champ d'application. Enfin, selon les recommandations de François Bourguignon et de Jacques Valier, les objectifs de la conditionnalité devraient être d'ordre micro-social, plutôt que macro-social.

Dans son commentaire, Alain Lipietz observe que les rapports laissent de côté les pays en transition, (Europe de l'Est) l'Asie du Sud, l'Afrique, le sous-continent indien. Il estime que le salut, pour les pays en développement, ne peut venir essentiellement que d'un bon leadership interne conduisant les bonnes réformes avec une bonne gouvernance. Toutefois, la pauvreté de masse est elle-même une entrave au développement.

L'ordre économique international qui peut être mis en place doit garantir un flux de ressources aux pays en développement et prendre en considération notamment le surendettement de l'Amérique latine et de l'Asie. Pour dissuader les mouvements internationaux de capitaux de nature spéculative, Alain Lipietz préconise le blocage des capitaux dans les pays emprunteurs, pour une durée affichée à l'avance, de préférence à la taxe Tobin. En ce qui concerne la conditionnalité, il juge inacceptable que les institutions financières internationales aient imposé aux emprunteurs des modèles économique-sociaux qui se sont révélés désastreux pour les populations que ces mêmes institutions prétendaient aider. En définitive, Alain Lipietz distingue deux lignes d'évolution possibles à la rupture du « consensus de Washington » (qui date en fait de la Conférence de Rio) : soit l'aide aux plus pauvres transite par les ONG au nom d'une « politique sociale du libéralisme », soit 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. Cette deuxième voie, préconisée par le rapport Chavagneux-Tubiana, lui paraît la seule susceptible de sauver ce qui peut l'être.

Summary

Development

Redistribution and development

The first point raised in François Bourguignon's report is that for a long time redistribution was not even considered to be part of development strategy: there was exclusive emphasis on growth, which over time would lead to widespread improvement in the standard of living. Furthermore, excessive redistribution from the rich to the poor might well reduce savings and therefore handicap growth.

This approach has been called into question over the past fifteen years; the line of argument suggests that a policy aimed at redistribution and the reduction of inequality may support growth. Extreme poverty may in fact be detrimental to growth if it prevents parents from sending their children to school, or if there are repercussions on their health and therefore on their economic efficiency.

How can redistribution be achieved? In the developing countries, fiscal revenue is mainly generated by direct and indirect taxation that does not really lend itself to a redistribution of income. This has led development economists to emphasize relatively straightforward redistribution systems based on the impact of public, egalitarian spending (health, education) rather than sliding scale taxation (income tax often proves too costly and allows too much latitude for fiscal evasion).

The author's view however is that it is both possible and desirable to directly redistribute to the poor by implementing a policy based on transfers in kind and possibly through greater resort to direct taxation. While an RMI (minimum income level) system is probably unfeasible in Guatemala or Mali, transfers in kind are nonetheless highly effective (for example the provision of school meals). An intermediate level country such as Mexico has just launched a redistribution program by introducing family allowances.

François Bourguignon adds that education and training should not necessarily be channelled towards those most in need, but rather towards

families that are just below the threshold of wealth or income beyond which they could enter a fast growth path towards high revenue, implying that this type of redistribution should be aimed at those who represent the richest amongst the poor.

What is the future of the Bretton Woods institutions?

The transformation of conditionality

Christian Chavagneux and Laurence Tubiana's report examines the changes in conditionality to which the adjustment policies introduced by the IMF and the World Bank have been subjected. At the outset, these organizations only imposed traditional macro-economic conditionality (balance of payments, budget deficit, foreign exchange), in order to reduce the moral hazard represented by governments that were under an obligation to repay their debts, and also through concern that countries receiving aid would never be able to pay off their debt unless a code of economic conduct was established.

Over the past fifteen years, there has been a trend towards imposing norms in terms of internal policy (lowering of protectionist barriers, privatization). Since the G7 meeting at Halifax in 1995, three conditionalities have been emphasized: environmental, social and political. This is all a far cry from the founding agreements at Bretton Woods which conferred a purely economic role on these institutions. The reason for this development is the dwindling of financial resources, requiring a more selective approach.

In the case of the World Bank, the 1997 report on world development represented a major step forward. It recognized the crucial role played by institutions in terms of implementing in depth reforms. The overriding message of the report is that a collapse of the State represents at least as great a problem for the developing countries as the excessive weight thereof. This approach, combining the economic, political and institutional dimensions of development, is a drastic departure from the Bank's founding statutes.

The IMF adopted this approach following a landmark decision made by its Council in 1997, empowering it to examine the political situation in each country before defining the implementation of economic adjustment.

The debate on reform of international financial institutions resurfaced recently following the publication of the Meltzer report to the American Congress in March 2000.

The Meltzer Commission concluded that the Bretton Woods institutions do not represent American interests, and that their policies prove both costly and ineffective. Furthermore, it stated that the United States should refuse to raise their quotas and should encourage bilateral aid. According to the Meltzer report, the World Bank should devolve its aid program to regional development banks (except for Africa), thereby turning the latter into

agencies entrusted with the distribution of aid to poor countries. Private banks would take over the bulk of lending.

The American Treasury adopted a different approach and took the view that the Bretton Woods institutions do indeed represent American interests but should be reformed in order to take into account the current international environment. It suggests the following breakdown of tasks: on the one hand, the IMF should pursue short and medium term structural adjustments and, on the other hand, it should coordinate the responses to financial crises while conferring an enhanced role on private sector players in the sharing of the burden.

In the context of this debate, the European Union which is the main purveyor of development funds, has not hitherto clearly stated its position. It should in turn state its position regarding the redefinition of the tasks of the International Monetary Fund and the World Bank. It should also formulate an opinion on the method used for selecting the aid criteria; indeed, the latter have implications for the whole concept of development. The authors recommend «democracy pacts» between international organizations and national governments, based on overall assessment of progress towards democracy, involving suspension clauses. By the same token, there should be closer European coordination with both institutions and the current efforts made by the European countries represented on the boards of these institutions should be governed by an official framework; the authors' view however is that the effective functioning of the tools used for aid purposes requires prior resolution of the problem posed by the poorest countries' debt burden.

More than fifty years after the Bretton Woods Conference which saw the founding of the IMF and the World Bank, a new institutional framework is emerging: while the new structure is admittedly less formal than before, it is equally far reaching and clearly raises issues such as the right of intervention as well as the most appropriate methodology for extending the role played by international organizations beyond purely financial and economic matters.

The contrasting nature of the Asian and Latin American crises

Pierre Salama's report examines the complex relationship between the manufacturing and financial sectors in Asia and Latin America in the light of the crises in these regions.

Financial globalization generated major capital inflows (direct investment and portfolio investment) into the emerging economies, particularly from the early nineties, thereby triggering a surge in Latin American and Asian equity markets as well as several major market declines.

In Asia, the imprudent behavior of financial institutions led to overinvestment, generating a decrease in yields and capital depreciation.

This process was aggravated by a decline in competitiveness from 1995 onwards, particularly as a result of a substantial rise in wages and a major appreciation of the exchange rate –leading to a slowdown followed by a decline in exports. According to the author, the Asian crisis was triggered by a microeconomic debt logic arising from the inadequate level of return on capital. This led to a restructuring of the productive system based on greater labor market flexibility.

In Latin America, on the contrary, there were macroeconomic reasons for the crisis: financial liberalization and massive capital inflows proved to be decisive factors; lower public spending and a slowdown in inflation led to a rise in the real exchange rate, thereby producing a major current account deficit, leading to a loss of confidence and a fall in local equity markets; both of these factors ultimately led to a recession in the various countries. Recessions however are short-lived, given that major fluctuations in the growth profile are one of the features of the Latin American countries.

Poverty, inequality and social policy in the Third World since the end of the eighties

Jacques Valier's report provides an account of the growing inequality that has proved particularly acute in Africa, Latin America and to a lesser extent in Asia where growth has remained substantial and poverty has declined, particularly in China.

The resumption of growth in Latin America has not prevented a high level of unemployment, following restructuring in the manufacturing sector as a result of the sudden opening of the borders. Furthermore, inequality in the labor market between skilled and unskilled labor grew, particularly as a result of relocation. Growth in the nineties was rendered fragile as a result of various crises: the Mexican crisis in December 1994, the Asian crisis in 1997 and the Brazilian crisis at the end of 1998. These crises led to cutbacks in health spending and education on the basis of the avowed need to slash the budget deficit, thereby generating further poverty and inequality. «Globalization is becoming a growing source of exclusion... It now extends well beyond the mere opening of frontiers, as it reflects the growing power of the markets, the retreat of national States, the difficulty in establishing a supranational power structure in order to steer globalization in a specific direction, together with the emergence of grey areas that are both produced by and fuel the latter».

During this period, and particularly under the influence of the World Bank, «market-oriented» reforms have been implemented in order to ensure durable growth and to subsequently reduce poverty and inequality. These «market-oriented» reforms were accompanied by specific social measures, including «safety nets» (essential services, social infrastructure) targeted at the «very poor», based on cooperation with non-governmental organizations and popular involvement –amounting in fact to a «social

aid » policy. However the funds provided were extremely modest, accounting for approximately 0.7% of GDP. These « social aid » programs were in fact designed to ensure acceptance of stabilization, liberalization and privatization policies.

In fact, not only was there a deterioration in the traditional social welfare systems, but a greater number of poor also found themselves deprived of the «safety net» and pandering to various «lobbies» for electoral purposes became common practice.

Jacques Valier's view is that these programs should be replaced by policies aimed at reducing poverty, with particular emphasis on ethics and social issues as well as large scale redistribution. This could have a favorable impact in economic terms, both through a rise in labor productivity and the stimulative effect on the domestic market. The struggle against poverty essentially applies to social welfare and benefits that should ultimately become universally established. It also requires public spending on health (local dispensaries for the poor rather than large hospitals) and education (free primary and secondary education rather than higher education). Lastly, it requires support for the various measures aimed at democratization in political terms and State intervention.

Daniel Cohen's paper emphasizes the broad scope of these four reports. He quotes Jacques Valier in reminding us of the major temptations that arise when discussing development issues, namely «ignoring the pressure of economic constraints and assuming that political vision can solve the problems», as well as «overriding emphasis on economic efficiency». Both of these pitfalls are sometimes reflected in the widespread criticism to which international organizations are subjected. In terms of the various debates on development aid, Daniel Cohen draws a distinction between areas that represent «accepted principles» and «problem areas». In the first instance, the «accepted principles» include the positive relationship between economic growth and participation in world trade. Secondly, they imply a refutation of the theory according to which greater inequality is the inevitable consequence of the early stages of economic growth (a theory previously expounded by Kaldor and Kuznets). François Bourguignon illustrates the advantage in terms of growth enjoyed by egalitarian societies, given the lower incidence of conflict over redistribution and the fact that educational and health institutions seeking to encourage development are more readily established in this type of society. There are however several ideas open to debate. What is the exact nature of the transfer mechanism whereby participation in world trade is beneficial to economic growth? Is it reflected in economies of scale achieved through the global market or extra imports as a result of the boost to exports? Furthermore, the relationship between growth and inequality is not totally straightforward: countries such as Malaysia and Indonesia, together with some of the Latin American countries are developing rapidly but are also confronted with major growth of inequality. Thirdly, the debate on the reform of the Bretton Woods institutions is still

open. With regard to the right of intervention and conditionality, the notion of conditionality itself can be regarded as acceptable, provided that the required precautions in terms of the areas to which it applies have been taken. Lastly, conditionality goals should be micro-social rather than macro-social as suggested by François Bourguignon and Jacques Valier.

In his comments, Alain Lipietz states that the reports fail to take into account countries in the transition phase in Eastern Europe, as well as Southern Asia, Africa and the Indian subcontinent. His view is that a successful outcome for the developing countries is dependent for the most part on good local leadership in order to implement good reforms on the basis of sound governance. However, mass poverty itself hinders development.

The future international economic order must guarantee a flow of resources to the developing countries and in particular take into account the over-indebtedness of Latin America and Asia. In order to discourage speculative international capital flows, Alain Lipietz recommends freezing capital in the borrower countries, rather than introducing the Tobin tax. With regard to conditionality, he views as unacceptable the imposition by the international financial institutions on the debtor countries of macro-economic models that proved disastrous for the population that these very same institutions purported to help. In fact, Alain Lipietz draws a distinction between two possible avenues to pursue further to the collapse of the «Washington consensus» (dating from the Rio Conference): aid should either be channelled via the NGOs on the basis of «the social dimension of liberalism», or the international financial institutions should adopt a conditionality framework based on «good governance», in order to establish legitimacy in relation to the taxpaying lenders and achieve efficiency among the borrowers over the longer term. In his view, the latter approach, recommended by the Chavagneux-Tubiana report, is the only means of preserving whatever can still be saved.

Conseil d'Analyse Économique

Hôtel de Broglie 35 rue Saint Dominique 75700 PARIS
Télécopie : 01 42 75 76 46

Cellule permanente

Pierre-Alain Muet

Conseiller auprès du Premier ministre
Représentant du Premier ministre au Conseil d'Analyse Économique

Hélène de Largentaye

Secrétaire Générale
01 42 75 76 13

Gilbert Cette

Conseiller Scientifique
Membre du CAE

*Conjoncture
Réduction du temps de travail*

Olivier Davanne

Conseiller Scientifique
Membre du CAE

*Retraites
Macroéconomie*

Sylvie Hel-Thelier

Chargée de Mission

*Questions européennes
et internationales*

Joël Maurice

Conseiller Scientifique
Membre du CAE

*Politiques structurelles
Questions européennes*

Jean Pisani-Ferry

Chargé de la Mission
'Conditions du retour au plein emploi'
par le Premier ministre
Membre du CAE

*Politique économique
Questions européennes et internationales*

Laurence Tubiana

Chargée de la Mission
'Développement durable'
par le Premier ministre
Membre du CAE

*Environnement
Négociations commerciales multilatérales*

Christine Carl

Chargée des Publications

01 42 75 77 47
c.carl@cae.pm.gouv.fr

Katherine Beau

Chargée d'Études Documentaires

01 42 75 77 40
k.beau@cae.pm.gouv.fr

