

Stratégies de développement : des raisons d'espérer ?

Damien Heurtevent, Professeur agrégé de sciences économiques et sociales

La " désillusion " des experts du développement est à la hauteur des espoirs placés dans les solutions marchandes depuis les années 1980. Après les résultats décevants de deux décennies d'intervention publique, elle consacre l'échec global d'un demi-siècle de stratégies de développement économique. Le désenchantement qui en résulte est propice au renouvellement de la réflexion théorique. Les grands modèles qui ont structuré l'économie du développement ont laissé la place à une réflexion sur les principes de définition et de mise en oeuvre des politiques avec, comme pierre angulaire, la question du rôle des institutions. Dans la pratique, les institutions internationales semblent s'engager dans la même voie. Il serait pourtant audacieux de voir dans la thématique de la " bonne gouvernance " une rupture radicale, témoignant d'une réelle prise de conscience des limites du " Consensus de Washington ".

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, l'insertion dans le marché mondial, pour sortir du piège du sous-développement, est perçue comme source de dépendance et d'instabilité. Pour paraphraser une affirmation célèbre, le marché " fait davantage partie du problème que de la solution ". L'État, malgré les débats qui entourent les modalités de son intervention, est alors placé au coeur de stratégies de développement volontaristes généralement orientées vers le marché intérieur (encadré 1).

Les stratégies de développement dans les années 1950 et 1960 (encadré 1)

Le sous-développement est caractérisé par une multitude de cercles vicieux qui enferment l'économie dans une trappe à pauvreté. Seul un effort massif initial (le *big push* de Rosenstein-Rodan, le *take-off* de Rostow) permet de sortir l'économie de cet équilibre de sous-emploi. Reste à savoir comment le réaliser.

Entre le tout-marché préconisé par la théorie libérale du rattrapage naturel et le tout-État du modèle socialiste, l'importance relative du marché mondial et de l'État dans les stratégies de développement résulte de multiples choix :

- choix de financement (mobilisation d'une épargne interne, valorisation de ressources naturelles sur le marché mondial, appel aux Investissements directs à l'étranger (IDE) ou à l'aide étrangère ;
- choix de contenu : place de l'industrie et de l'agriculture, croissance équilibrée ou déséquilibrée, choix technologiques, politique industrielle ;
- choix d'orientation (extravertie ou introvertie) du développement.

Les choix reposent sur les caractéristiques propres à chaque pays (taille du marché domestique, existence de ressources minières...). Ils sont éclairés par les grands débats théoriques agitant l'économie du développement. Il s'agit, le plus souvent, plus de degré que d'opposition nette et tranchée : les choix comportent une forte dimension évolutive, et se traduisent par une multitude de mesures de politiques économiques qui font la variété des politiques suivies bien au-delà des grandes stratégies que l'analyste entend distinguer.

Les contextes politiques et idéologiques constituent pourtant de puissants agents de normalisation des stratégies. Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, le choix d'une stratégie extravertie, dans un contexte de dégradation séculaire des termes de l'échange et de réminiscence de la Crise de 1929, est perçu comme un risque de stagnation et de dépendance. Les pays craignent d'être enfermés dans une spécialisation primaire et d'être condamnés à une "croissance appauvrissante". Ce "pessimisme des exportations" s'accompagne symétriquement d'un véritable optimisme vis-à-vis de l'action publique dans le contexte des indépendances nationales et de l'application généralisée des thèses keynésiennes dans les pays développés.

L'État est donc mis au coeur de stratégies de développement largement orientées vers le marché intérieur. Par ailleurs, un très large consensus conduit à assimiler développement et industrialisation. À la fois image et vecteur de la modernité, le secteur industriel est réputé générateur de puissantes externalités et effets d'entraînement. Dès lors, l'agriculture est au mieux chargée de financer un développement qui ne peut être qu'industriel, comme dans le cadre

des stratégies inspirées du modèle de Lewis. Dans ce modèle, du fait de l'existence d'un important chômage déguisé, la productivité marginale est supposée nulle dans le secteur agricole. Le monde rural constitue ainsi un réservoir de main-d'oeuvre qui peut, sans nuire à la production agricole, être employée dans l'industrie, tout en maintenant les salaires très en deçà de la productivité marginale du travail dans ce secteur. Les profits s'élèvent alors fortement et permettent de lancer le processus d'accumulation sans que l'agriculture ne soit concernée par le progrès technique. Si le secteur agricole réalise lui-même des gains de productivité (mécanisation, intrants industriels, techniques de culture améliorées...), il revient à l'État de prélever le surplus (fiscalité, travail direct pendant les saisons creuses...) pour diriger le financement vers le secteur industriel.

À l'exception notable mais marginale de Hong-Kong et Singapour (rejoints dans les années 1960 et 1970 par la Corée du Sud, Taiwan et quelques pays d'Amérique latine), tous les pays en développement mettent donc en oeuvre des stratégies introverties d'industrialisation. Le rôle de l'État varie cependant selon les modèles d'industrialisation choisis.

L'industrialisation par substitution aux importations (ISI)

À l'origine, il s'agissait d'une simple improvisation des grands pays d'Amérique latine, un expédient face aux problèmes posés par la Crise de 1929 et la chute des réserves de changes. Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, l'ISI est pourtant érigée en véritable stratégie de développement dans la plupart des PED. Les petits pays d'Amérique latine l'adoptent à la suite des grands, comme la plupart des pays d'Asie (Corée, Taiwan, Philippines, Pakistan...), et de nombreux pays africains (Nigeria, Kenya, Zambie, Ghana, Côte-d'Ivoire, Sénégal...).

Par des vagues successives de protection douanière, il s'agit de substituer aux importations une offre nationale destinée à satisfaire une demande domestique existante. Faisant appel à beaucoup de main-d'oeuvre et à des technologies disponibles localement, les industries de biens de consommation sont les premières concernées. La demande domestique d'intrants s'accroît, nécessitant la substitution d'une production domestique à leur importation. La protection douanière se déplace alors vers l'amont, accompagnant la remontée des filières.

Mais, la substitution s'avère de plus en plus difficile alors que le coefficient de capital s'élève, nécessitant des importations croissantes de capital et de technologie. Même si le bilan sur le solde commercial doit s'avérer positif (la valeur des biens d'équipement ou intermédiaires importés étant inférieure à la valeur des produits finis que la stratégie doit permettre de ne plus importer), des déséquilibres de court terme apparaissent ne serait-ce que parce que la production prend du temps à se réaliser. Ces déséquilibres risquent de devenir structurels si les équipements ne donnent pas la pleine mesure de leurs capacités, du fait de l'apparition de blocages. Le modèle suppose ainsi que l'offre parvienne effectivement à répondre à la demande. D'autre part, il suppose aussi que le marché domestique soit suffisant pour assurer les débouchés à cette offre nationale, alors que celle-ci n'est pas encore compétitive sur le marché mondial.

Du côté de l'offre, une sous-utilisation du capital peut résulter de difficultés cumulatives à importer (les pièces détachées ou des équipements complémentaires notamment). Le pays doit donc impérativement garantir sa capacité d'importation. Mais, dès que la protection douanière concerne des biens situés en amont, les théoriciens libéraux font remarquer qu'elle se répercute en cascade *via* les coûts des intrants sur l'ensemble des firmes nationales. Celles-ci sont dès lors handicapées à l'export, voire concurrencées sur le plan interne par les firmes étrangères dès qu'elles ne bénéficient plus de la protection initiale (elles le sont d'autant plus qu'elles ne bénéficient d'aucun avantage comparatif). Par ailleurs, la capacité de l'offre à répondre à la demande peut se heurter à un manque de personnel qualifié.

Du côté de la demande, l'étroitesse des marchés nationaux peut être renforcée par les effets pervers de l'ISI. En faisant augmenter le coefficient de capital, elle déforme le partage de la valeur ajoutée au profit d'une petite minorité dont la demande, de surcroît, s'adresse en partie au marché mondial du fait de puissants effets de démonstration. Les indivisibilités du capital conduisent alors à une sous-utilisation des équipements, creusant le déficit externe. En conséquence, les effets d'entraînement profitent largement à l'étranger. Pour lever ces obstacles, la stratégie préconisée par la Commission économique des Nations unies pour l'Amérique latine (CEPAL) prévoyait une politique de formation, une vaste réforme agraire, une politique de redistribution et la constitution d'unions douanières régionales.

Les industries industrialisantes

Une autre stratégie, adoptée notamment par l'Inde, la Chine et l'Algérie mais aussi par certaines démocraties

populaires d'Afrique subsaharienne, consiste à construire l'industrie par l'amont et non par l'aval. La logique se rapproche des principes de la croissance déséquilibrée : il ne s'agit pas de satisfaire des besoins solvables de la population mais de rendre solvables les besoins planifiés de la société.

Les investissements sont largement concentrés et se dirigent vers l'amont et l'industrie lourde notamment. L'État joue un rôle décisif de planification à long terme et non de simple coordinateur. Par ailleurs, les secteurs agricole et industriel sont davantage intégrés, le premier devant fournir des débouchés au second (mécanisation, engrais...).

La supériorité de cette stratégie est réputée provenir de l'importance des effets de liaison générés par les industries situées en amont. Par ailleurs, le pays adoptant dès aujourd'hui les structures de son économie de demain, les investissements réalisés peuvent se cumuler en évitant les gaspillages liés à la remontée des filières et aux reconversions qui l'accompagnent.

La réussite de cette stratégie repose en grande partie sur la capacité de planification et d'exécution de l'État qui se substitue en grande partie aux signaux du marché.

La promotion des exportations (PE)

À côté de ces solutions introverties, une autre stratégie semble émerger quand, dans les années 1960-1970, la Corée et Taiwan d'abord, puis quelques pays d'Amérique latine (Brésil, Chili, Mexique) rejoignent, avec plus ou moins de succès, Hong-Kong et Singapour dans des stratégies extraverties de promotion des exportations. La stratégie permet de desserrer la contrainte extérieure et donc d'importer les équipements nécessaires à la remontée des filières. Elle présente en outre l'avantage d'encourager le progrès technique et l'innovation sous l'effet de la concurrence internationale.

Mais, si PE et ISI s'opposent quant à l'orientation du développement, le marché mondial étant préféré au marché domestique jugé trop étroit et pas assez dynamique, il ne faut pas confondre la promotion des exportations avec une simple politique libérale d'ouverture commerciale. Le recours au marché mondial et la spécialisation ne sont pas un but mais un moyen pour parvenir au même objectif que l'ISI, à savoir la construction d'une économie diversifiée. La PE repose sur une intervention cruciale de l'État qui met en oeuvre la même séquence d'industrialisation que l'ISI, de l'aval vers l'amont.

PE et ISI apparaissent d'ailleurs davantage complémentaires qu'exclusives. La première a souvent été précédée par une phase de protection de l'industrie nationale et de substitution aux importations (Corée, Taiwan, Brésil, Mexique). Inversement, la réussite de l'ISI repose sur le maintien de la capacité à importer, ce qui peut rendre nécessaire une politique de promotion des exportations.

[12] Fontaine Jean-Marc, "Mécanismes et politiques du développement. Du Big Push à l'ajustement structurel", Paris : éd. Cujas, 1994.

[13] Assidon Elsa, "Les Théories économiques du développement", Paris : La Découverte, 2002, coll. "Repères", n° 108.

Mais faute d'avoir généré des effets d'entraînement suffisants, la plupart des pays en développement (PED) qui ont appliqué ces stratégies voient leurs importations augmenter plus vite que leurs exportations et leur déficit externe se creuser. Jusqu'aux années 1970, les rivalités de la guerre froide (soutien à ces pays pour endiguer ou contenir le communisme...) et l'économie d'endettement international (recyclage des pétrodollars...) desserrent la contrainte d'équilibre des paiements extérieurs. Faute d'incitation ou par manque de prudence, les déséquilibres externes, devenus structurels, gonflent la dette de la plupart des États du Tiers-Monde. La crise de la dette, partie du Mexique en 1982, marque une rupture fondamentale dans la plupart des PED. De très nombreux États s'avèrent brutalement incapables d'assurer le service de leur dette lorsque la hausse des taux d'intérêt, le renchérissement du dollar, la restriction des crédits internationaux, la détérioration persistante des termes de l'échange et le ralentissement économique au Nord accroissent subitement la charge de la dette d'une part et compriment les exportations d'autre part.

La mise en oeuvre de plans d'ajustement structurels (PAS) dans la grande majorité des PED se traduit alors par une forte normalisation des stratégies de développement par le biais de l'application, de la généralisation et de l'extension progressive des clauses de " conditionnalité ". Outre la stabilisation à court terme, le retour

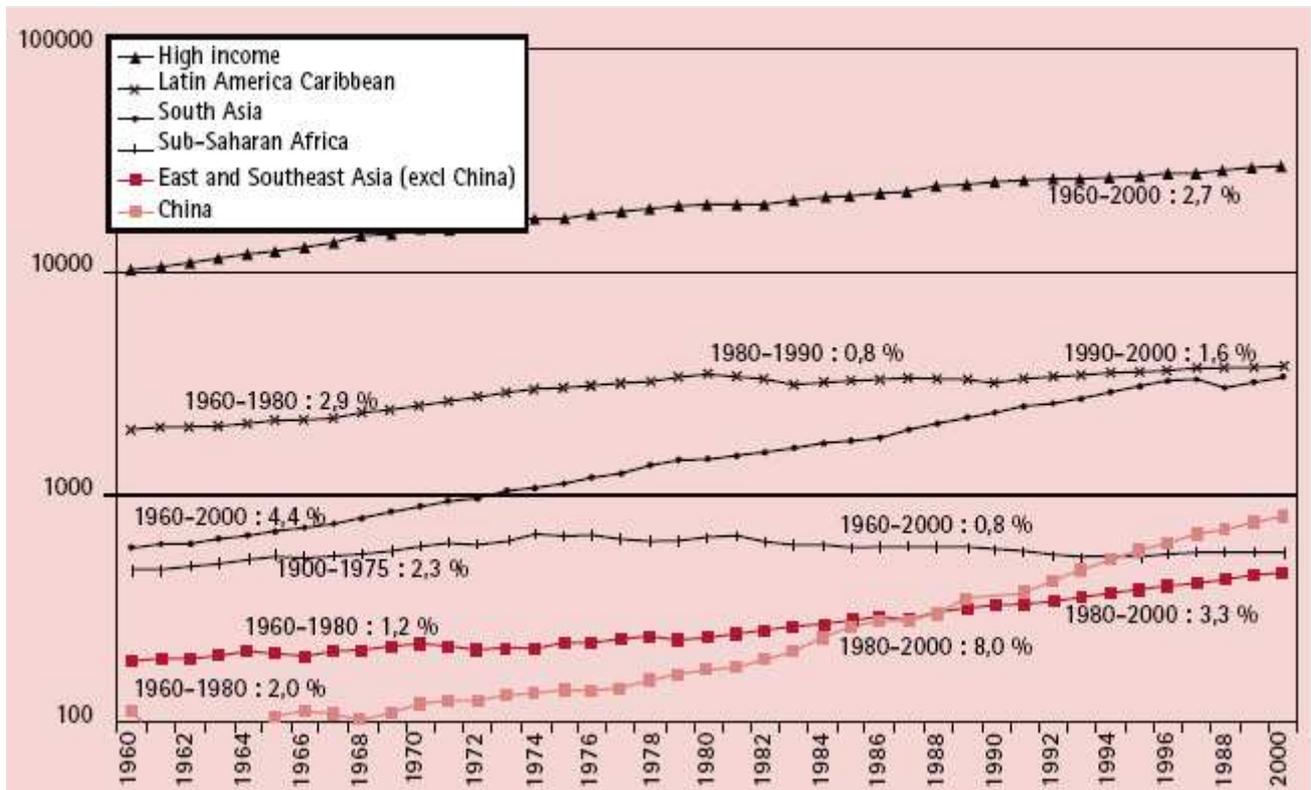
à la croissance doit être assuré par le biais de réformes structurelles majeures. Les défaillances institutionnelles apparaissent bien plus graves que les défaillances du marché. L'État est jugé largement responsable de l'échec des stratégies précédentes et il est préconisé de le neutraliser. Le développement passe alors prioritairement par la libéralisation commerciale et financière. Menées de concert par le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale, ces politiques, baptisées à la suite de James Williamson, le " Consensus de Washington ", sont devenues depuis le début des années 1980, par choix ou par défaut, le cadre stratégique de développement de la plupart des pays du Sud (encadré 2).

Des essais mitigés

Globalement, ces deux grandes stratégies de développement, intervention de l'État et libéralisation commerciale et financière, ne semblent pas avoir tenu leurs promesses. Certes, entre 1960 et 2000, la croissance annuelle moyenne du produit par tête des pays en développement a été de 2,3 %, taux historiquement élevé, supérieur à ceux du Royaume-Uni du XIXe siècle (1,8 % entre 1820 et 1870) et des États-Unis du début du XXe siècle (1,7 % entre 1900 et 1950). Mais cette croissance est demeurée inférieure à celle des pays développés, si bien qu'aucun rattrapage significatif n'a eu lieu (graphique 1).

Produit par habitant (1995) (graphique 1)

US \$



Source : Rodrik Dani, "Growth Strategies", octobre 2004 ; traduction de l'auteur

Cet examen rapide rejoint les résultats des multiples études économétriques quant à l'évolution des inégalités au niveau mondial. Au-delà des problèmes particulièrement épineux de mesure de ces inégalités, si l'on écarte la Chine et son rattrapage accéléré, il ne semble pas exister de tendance significative à la réduction des inégalités au niveau international (graphique 2) [1].

Évolution des inégalités depuis 1960 (graphique 2)



Note : L'indice de Gini est compris entre 0 et 1; plus il est élevé, plus le revenu mondial est concentré dans un faible nombre de pays.

Source : CHELEM-CEPII, calculs des auteurs

L'effet du tournant stratégique du début des années 1980 est à première vue ambigu : positif pour l'Asie du Sud (Chine et Inde notamment), négatif pour l'Amérique latine et l'Afrique. Mais il est difficile d'en déduire directement un indicateur de réussite comparée des deux grandes stratégies successives dès lors que tous les pays n'ont pas connu un virage de la même ampleur. L'enseignement principal en la matière est sans doute que les pays dont le virage a été le plus brutal, c'est-à-dire ceux qui ont appliqué avec le plus d'orthodoxie les deux modèles successifs, s'en sortent le moins bien. L'Amérique latine et l'Afrique ont mis en oeuvre les consignes de Washington de façon beaucoup plus approfondie et systématique que l'Asie, dont les politiques hétérodoxes ont permis de maintenir une croissance régulière sur l'ensemble des quarante années (Asie du Sud-Est), ou sur les vingt dernières (Chine, Inde) [2] [a].

La grande désillusion

Après un demi-siècle d'expériences de développement, un constat s'impose : il n'existe pas de recette toute prête pour le développement, les grands modèles à prétention universelle ayant largement échoué. L'échec du modèle de Washington découle avant tout de son application inconsidérée quel que soit le contexte économique, social et politique des pays. Ce faisant, les institutions internationales n'ont fait que substituer une nouvelle " religion du marché " à la religion de l'État qui était au coeur des stratégies précédentes. Beaucoup soulignent aujourd'hui les dangers d'une telle attitude idéologique qui consiste à confondre le modèle et la réalité en transformant des énoncés à la validité partielle et conditionnelle en certitudes scientifiques universelles [3].

Inversement, les stratégies qui ont permis à certains pays d'élever durablement leur niveau de vie et de productivité sont très diverses. L'industrialisation par substitution aux importations (ISI) (encadré 1) a globalement bien fonctionné au Brésil, au Mexique et en Turquie. Le modèle asiatique orienté vers l'extérieur (encadré 1) a été un succès, combiné à un protectionnisme sélectif en Corée et à Taiwan, à une plus large ouverture à Singapour et à Hong-Kong. La politique industrielle au coeur du modèle asiatique est passée par le contrôle du crédit en Corée, par des incitations fiscales à Taiwan. Hong-Kong semble être le seul exemple de réussite sans réelle politique industrielle et intervention de l'État. Enfin, l'île Maurice et la Chine ont fondé leurs stratégies de développement sur des politiques différenciées, encourageant le développement de secteurs nouveaux tout en protégeant les activités traditionnelles. Mais l'intervention de l'État mauricien, qui est passée essentiellement par la protection douanière, a été moins directe et dirigiste qu'en Chine.

Le "Consensus de Washington" (encadré 2)

L'expression "Consensus de Washington" est de James Williamson qui, analysant les principales clauses de conditionnalité inscrites dans les politiques d'ajustement structurel (PAS) signés avec les États d'Amérique latine,

relève dix grandes mesures (tableau ci-dessous) [14]. Contrôlées par le FMI, ces mesures sont censées remettre le pays sur la voie du développement, prolongeant dans le long terme la stabilisation de court terme. Les prêts de la Banque mondiale sont ainsi conditionnés à leur application. Ces politiques largement standardisées ont été appliquées bien au-delà de la seule Amérique latine [3]. Elles marquent un changement radical vis-à-vis des rôles respectifs de l'État et du marché dans la stratégie de développement.

L'intervention de l'État est largement encadrée. Son champ d'action est nettement circonscrit. En dehors de la garantie de la propriété privée et de la fourniture de certains biens publics (infrastructures, éducation et santé conçues comme investissement en capital humain), l'État doit se retirer de la sphère productive (privatisations) et ne pas interférer avec l'allocation des ressources par le marché (suppression des subventions sources de distorsions, déréglementation). Son action doit strictement respecter les principes d'une saine gestion financière (faible déficit voire excédent pour rembourser la dette, assiette fiscale large et taux d'imposition modéré).

Symétriquement, le rôle central du marché est consacré par une libéralisation tous azimuts, garantie d'une allocation optimale des ressources : libéralisation commerciale (taxation modérée et uniforme), libéralisation financière (aucune entrave aux IDE, taux d'intérêts fixés par le marché ou, à défaut, taux administrés attractifs contre la fuite des capitaux), changes flexibles.

À la fin des années 1990, des mesures nouvelles sont venues compléter les PAS sans remettre en cause leur logique d'ensemble (tableau ci-dessous).

Mesures d'origine et mesures complémentaires du "Consensus de Washington"

Le "Consensus de Washington" est fondé sur la croyance dans un rattrapage quasi "naturel" qui n'est au niveau international qu'une figure du retour à l'équilibre. Il correspond ainsi à une stratégie de développement exclusivement fondée sur l'intégration au marché mondial. Elle combine un financement et une orientation externe ainsi qu'un recours quasi exclusif aux signaux du marché dans le cadre d'une stratégie de croissance équilibrée. Les pays doivent se spécialiser dans les activités pour lesquelles ils disposent d'un avantage comparatif. Leur abondance en ressources naturelles et en main-d'oeuvre peu qualifiée doit être valorisée par des capitaux étrangers, attirés par une rentabilité élevée et une législation accommodante. Ce faisant, les États desserrent à la fois leur contrainte de financement et leur contrainte de débouché, à court et long terme.

À court terme, ils valorisent facilement leurs ressources productives (y compris par le biais d'une croissance purement extensive au début) sans avoir à mobiliser une épargne douloureuse dans une situation de trappe à pauvreté. Par ailleurs, le marché mondial offre une profondeur qui permet d'atteindre rapidement les zones de rendements croissants garants d'une forte compétitivité et d'une forte rentabilité.

À plus long terme, les États acquièrent les réserves de change suffisantes pour importer les biens nécessaires à une remontée progressive des filières dans le cadre d'une stratégie de croissance équilibrée répondant aux signaux du marché. Les IDE sont l'occasion d'un transfert de technologies et de compétences. Le recours aux capitaux étrangers conduit à une ponction sur le produit national. Mais une part des profits est réinvestie tandis que la distribution des revenus permet la constitution progressive d'une demande domestique solvable. Il est alors possible de réorienter le développement vers le marché domestique (contrainte de débouché desserrée à long terme), tandis que la constitution d'une base d'épargne nationale permet de pallier le tarissement du financement externe au fur et à mesure du rattrapage (contrainte de financement desserrée à long terme).

Bien sûr, cette stratégie vise également (certains diront seulement) à assurer la solvabilité des États concernés pour qu'ils assurent le service de la dette accumulée lors de la mise en oeuvre des stratégies précédentes. Mais les potentialités de rattrapage sont telles que les capitaux étrangers sont censés affluer, rendant possible à la fois le transfert de ressources vers les créanciers du Nord et le financement du développement au Sud.

[3] Stiglitz Joseph, "La Grande Désillusion", Paris : Fayard, 2003.

[14] What Washington Means by Policy Reforms, in Williamson J., "Latin American Adjustment : How Much Has Happened", Washington DC : Institute for International Economics, 1990, p. 7-20.

du " Consensus de Washington ", pourtant toujours au coeur des politiques de développement, n'échappent pas à cette difficulté. Les liens entre ouverture commerciale et croissance semblent plus complexes que ne l'envi-sagent les théories traditionnelles du commerce international [4]. De même, la promotion des IDE fait aujourd'hui débat, surtout depuis la crise argentine [5]. En l'absence d'effets d'entraînement avérés sur le tissu productif local, les incitations fiscales ou douanières concédées aux entreprises étrangères correspondent à un transfert de revenus des contribuables pauvres du Sud vers les actionnaires du Nord. Or, selon un recensement récent de la littérature économique sur la question, il n'existe guère de preuve empirique attestant de tels effets d'entraînement. Il existerait même un lien plutôt négatif entre IDE et productivité des entreprises locales [6].

La " grande désillusion " tient à la prise de conscience qu'il n'existe pas de modèle de développement unique valable toujours et partout. Mais ce désenchantement peut être salutaire. Car s'il n'existe pas *un* modèle de développement, ce n'est pas parce que celui-ci est impossible, mais bien parce qu'il en existe plusieurs. Dans ce cadre, la réflexion théorique sur les stratégies de développement se déplace du fond vers la forme de la politique économique. Elle se concentre moins sur les grandes orientations stratégiques, renvoyées au contexte local spécifique à chaque pays et à chaque stade de son développement, mais plus sur la façon de définir et de mettre en oeuvre ces politiques. Elle accorde dès lors une place centrale à la question des institutions.

L'accumulation contre la rente

D'un strict point de vue économique, le développement constitue un processus dynamique d'accumulation du capital qui permet l'élévation durable et progressive de la productivité. Celle-ci nécessite le détournement de ressources directement productives, que ce soit pour produire des biens d'équipement ou des infrastructures (capital technique), ou pour former les travailleurs (capital humain).

Il s'agit donc de dégager un surplus (excédent du produit sur la part nécessaire à la reproduction des conditions de production) et de l'utiliser pour lancer un processus d'accumulation. Le développement pose donc un problème de financement à court terme et à long terme.

À court terme, il est relativement aisé de trouver les ressources pour financer le décollage. Un pays en voie de développement dispose toujours de ressources naturelles et humaines sous-exploitées qu'il peut valoriser soit par le biais d'une mobilisation interne, soit sur le marché mondial et dégager ainsi un surplus qu'il peut ensuite réinvestir. À défaut, ou en complément, il peut faire appel aux capitaux étrangers, que ce soit sous la forme d'une aide internationale (emprunt à taux bonifié le plus souvent) ou d'une entrée d'IDE, attirés par la forte rentabilité du capital dans des économies où ce facteur est rare et les ressources abondantes.

Initier un processus de croissance n'est donc pas difficile. Il est d'ailleurs révélateur que presque tous les pays aient connu, à un moment ou à un autre, une phase d'accélération de leur croissance économique [2] [a]. Pourtant ces phases n'ont pas toutes laissé une trace dans les manuels d'économie du développement. Il faut en effet garantir le financement à long terme du processus d'accumulation pour éviter que le décollage ne soit qu'un feu de paille. C'est la manière dont on utilise le surplus qui est alors cruciale et qui suppose la mise en place d'une stratégie de développement. Celle-ci a pour objectif de faire sortir le pays du piège du sous-développement, caractérisé par une défaillance généralisée de la coordination des comportements individuels.

Pour être rentables, les investissements doivent être réalisés conjointement dans diverses activités connexes. Faute de coordination, chaque investisseur fait face à des coûts fixes importants. L'investisseur isolé ne peut s'appuyer ni sur les activités en amont (approvisionnement, biens d'équipement...), ni sur celles en aval (contrainte de débouché). Il ne peut guère compter sur des infrastructures encore largement absentes ou défaillantes. S'il fait le pari que d'autres investissements seront réalisés, il faut encore qu'il assume le risque inhérent à l'opération. Les défaillances du système financier sont alors un lourd handicap. Ces investissements génèreraient pourtant de fortes externalités (révélation de l'information sur les opportunités de profit, formation de la main d'oeuvre, élargissement du marché, infrastructures...) et, partant, de puissants effets d'entraînement au coeur de processus d'accumulation auto-entretenus. Mais comme ces externalités ne sont pas récupérables, elles n'entrent guère dans le calcul privé de l'investisseur et l'économie stagne dans un équilibre de sous-emploi.

Les défaillances de marché à l'origine du piège du sous-développement rendent donc nécessaire

l'intervention de l'État. Mais celle-ci porte en elle-même le risque de nouvelles défaillances si les subventions sont détournées de leur objectif incitatif, ou si elles se révèlent inefficaces à débloquer les goulets d'étranglement.

État et marché ont face à eux un même ennemi : les comportements de recherche de rentes. Dans des économies désarticulées, manquant d'infrastructures et faiblement concurrentielles, les innovations sont extrêmement risquées et de surcroît non protégées. Il est plus rentable et plus sûr d'utiliser ses ressources pour exploiter et protéger les niches existantes que d'innover. Lorsque l'État intervient, il est tentant de chercher à détourner ses actions pour obtenir des transferts de revenus sans réelle nouvelle contribution à la production.

Quelle que soit la place accordée à l'État et au marché pour coordonner les individus, une stratégie de développement doit chercher à juguler les comportements vicieux exploitant des rentes de situation sans effet d'entraînement (comportements rentiers) et à favoriser les comportements vertueux générateurs de fortes externalités positives (comportements d'accumulation).

S'adapter au contexte

La diversité des stratégies gagnantes montre que cette fonction générale est compatible avec de multiples formes institutionnelles. Malheureusement, l'expérience a aussi montré que, dans l'ensemble, les solutions voyagent mal.

La comparaison entre les transitions chinoise et russe à l'économie de marché offre une bonne illustration de la supériorité des réformes inventées localement sur les stratégies importées. La première a reposé sur l'invention d'institutions de transition particulièrement efficaces qui ont permis d'introduire les mécanismes de marché à la marge et de diversifier progressivement le régime de propriété. Les pertes en terme d'efficacité supposée du marché ont été largement compensées par la plus grande sécurité des droits créés en s'appuyant sur les traditions culturelles et les institutions existantes [7]. À l'inverse, les thérapies de choc des institutions internationales n'ont pas permis en Russie l'émergence naturelle d'institutions de marché efficaces. En 1990, le PIB de la Chine représente 60 % de celui de la Russie. Dix ans plus tard, c'est l'inverse. La pauvreté a considérablement augmenté en Russie et considérablement diminué en Chine [3].

L'enjeu pour les stratégies nationales est donc de trouver le bon arrangement institutionnel, celui qui est le plus adapté au contexte du pays. Le problème vient de ce qu'il existe une grande incertitude entourant ce que peut être cet arrangement. Les institutions mises en place sont alors efficaces si elles parviennent à révéler les informations pertinentes. Il semble important dans ce domaine de coordonner largement acteurs privés et publics.

L'expérience algérienne centralisée et dirigiste a largement échoué sur ce problème de l'information. L'absence de contrôle de toute rentabilité financière des projets que ce soit *ex ante* ou *post* est à l'origine d'un gaspillage à grande échelle [8]. À l'opposé, le succès coréen a reposé sur la mise en place d'une planification appuyée sur le secteur privé structuré autour de grandes entreprises (les chaëbols). La nationalisation du secteur financier a permis d'orienter les investissements d'un secteur privé largement respecté par ailleurs. La société coréenne de promotion des exportations (Kotra) fournissant services administratifs et d'information aux investisseurs privés est un autre exemple de cette coordination public-privé [9].

Par ailleurs, pour répondre aux évolutions du contexte accompagnant le processus de développement, les stratégies se doivent d'être réactives. Pour cette raison, les modèles qui ont fonctionné entrent mal dans les grilles des grands modèles de développement. Plutôt que d'opposer les orientations stratégiques, il convient en effet de penser en termes de phases ou de séquences de développement. En Corée, la promotion des exportations des années 1960 succède à une politique de protection des industries nationales, menée durant les années 1950, avant d'être réorientée vers l'industrie lourde et une industrialisation par l'amont dans les années 1970. Les deux décennies suivantes sont marquées par une politique de libéralisation qui est remise en cause après la crise de 1997. Le développement est alors réorienté vers le marché domestique. L'État, toujours présent, a accompagné ces évolutions, la planification instituée dans les années 1960 étant progressivement desserrée jusqu'à la suppression de l'Economic Planning Board en 1994 [9]. La Chine, quant à elle, a fondé son développement sur des vagues successives d'investissements ciblés et sur une ouverture progressive sur le marché mondial. À une première phase (1983-1990) visant l'industrialisation

des campagnes et donc le marché intérieur, a succédé une deuxième phase (1990-1997) s'appuyant sur les régions côtières et les IDE de Taiwan, Hong-Kong et des Chinois d'outre-mer s'orientant vers le marché international, avant une troisième phase organisée autour des IDE de l'Occident, attirés par le développement du marché chinois lui-même [Z].

L'expérience donne des indications quant aux séquences optimales de réforme. La libéralisation du secteur réel national devrait précéder celle du secteur financier national. La libéralisation extérieure ne devrait arriver qu'après, en commençant par le commerce avant les capitaux [10].

La stratégie de développement apparaît dans ce cadre de nature largement expérimentale. Elle prend la forme d'un processus essais-erreurs nécessitant des ajustements permanents. L'objectif n'est pas tant de minimiser les erreurs que de limiter les coûts afférents à l'occurrence d'échecs inévitables [encadré 3].

Une politique industrielle pour le XXI^e siècle (encadré 3)

Dans une étude récente réalisée pour l'Organisation des Nations unies pour le développement industriel [2] [b], Dani Rodrik définit ainsi ce que serait une bonne "politique industrielle" (au sens large de politique publique de développement, quel que soit le secteur d'activité concerné).

Il n'y a pas de bonne politique *a priori* valable partout et toujours, pas plus que le marché ou l'État ne sont de bonnes institutions en elles-mêmes. L'État comme le marché, le marché comme l'État peuvent faillir. Il convient d'abandonner les approches en terme de *first-best* pour aborder de façon plus réaliste et pragmatique la question des stratégies de développement.

Ce que la "bonne politique" a de général ne réside plus dans son contenu (quel secteur soutenir ? par le biais de quel mécanisme incitatif ?) qui dépend trop du contexte local, spatial et temporel, mais dans le schéma institutionnel qui permet de l'adapter à ce contexte et d'en contrôler l'application.

Abordée comme un processus dynamique et évolutif de découverte et non comme l'application de modèles universels définis *a priori*, la politique industrielle doit alors, selon Dani Rodrik répondre à dix grands principes.

Les aides doivent être réservées aux activités, technologies et produits "nouveaux".

Les aides doivent cibler au plus près les externalités, ce qui exclut de subventionner des secteurs entiers ou des types d'entreprises (comme les petites notamment...). Par exemple, les aides ne doivent pas être accordées au tourisme ou aux centres d'appel mais à la formation bilingue, aux infrastructures...

Des indicateurs de succès doivent être définis *a priori*. À défaut de pouvoir mesurer directement la productivité, les performances à l'export ou les comparaisons internationales par audit peuvent être utilisées.

Des clauses claires d'arrêt de l'aide doivent être définies en cas de résultats insuffisants après une période fixée.

Les activités subventionnées doivent être choisies en fonction des effets d'entraînement et de démonstration qu'elles sont susceptibles de générer.

Les agences de contrôle et de mise en oeuvre doivent être compétentes et non corrompues. En retour, la qualité des agences existantes peut, dans le cadre d'une approche de *second-best*, influencer sur le choix des politiques à mener.

Une responsabilité politique identifiable et la plus élevée possible est souhaitable pour mener la politique industrielle (l'idéal étant le chef du gouvernement).

Des instances de coordination et de délibération privé-public (chambres de commerce, associations...) doivent être mises en place pour favoriser la circulation de l'information (propositions sur changements législatifs et réglementaires, investissements possibles...), et organiser le système de soutien (demande de subventions, définition des conditions...).

Il convient d'adopter pour ligne directrice, non de minimiser les risques de subventionner des perdants (ce qui est inévitable), mais de minimiser le coût de ces échecs inévitables (réaction rapide).

Du fait du caractère évolutif du contexte et des changements structurels propres au processus de développement lui-même, la politique doit être révisée constamment.

[2] Rodrik Dani, "Industrial Policy for the Twenty-First Century", septembre 2004

Inciter et contrôler

Une fois définie, la politique doit encore être mise en oeuvre. Si la nécessité d'une intervention de l'État pour orienter le développement semble largement attestée, elle n'est pas garantie par elle-même de réussite. Et les échecs en sa présence sont largement aussi nombreux que les succès.

Pour être efficace, l'intervention de l'État suppose un équilibre entre incitation et contrôle. En Amérique latine et en Afrique, la permanence d'un déséquilibre entre incitation et discipline est au coeur de l'échec des stratégies de développement, qui s'est traduit par la mise en place d'économies fonctionnant davantage selon une logique rentière que selon une logique d'accumulation.

La mise en place du modèle interventionniste d'industrialisation par substitution aux importations, dans la plupart des pays d'Amérique latine et d'Afrique, s'est accompagnée de fortes incitations pour les acteurs économiques (taux d'intérêt bonifiés, protections douanières, subventions, monopoles publics...), tandis que les conditions de financement international incitaient fortement les États à s'endetter (afflux de capitaux privés et publics, taux d'intérêt réel bas).

Mais peu d'États ont su imposer un contrôle efficace des bénéficiaires de ces subventions directes ou indirectes. À l'abri de la concurrence internationale, les entreprises nationales (surtout si elles jouissaient d'un monopole intérieur) n'étaient guère incitées à améliorer leur efficacité. De même, en l'absence de réforme agraire, les propriétaires latino-américains ont davantage profité de la hausse des prix agricoles que cherché à dégager des gains de productivité pour augmenter l'offre.

Inversement, la mise en oeuvre des PAS impose une discipline forte pour les acteurs locaux, qui doivent supporter des taux d'intérêt élevés liés aux politiques de rigueur et d'attrait des capitaux étrangers et affronter la concurrence internationale. Mais, avec le recul de l'État, les incitations ont disparu et nombre de pays se retrouvent à nouveau piégés par les blocages traditionnels du développement. Symétriquement, les capitaux étrangers bénéficient de fortes incitations sans réelles contraintes.

Les PAS devaient assurer la transition des économies de rente africaines en économies de marché. Mais faute d'un État efficace, la libéralisation et la privatisation ont généralement transformé des rentes liées au contrôle étatique en rentes de monopoles privés [10] et [3]. La transition a été l'occasion de tous les déséquilibres et de tous les enrichissements sans cause [8]. Elle s'est traduit par des pillages (privatisation à bas prix, vente des actifs) et des gaspillages (déclassement des actifs, abandon en bloc des investissements passés).

À l'inverse, les stratégies gagnantes sont celles qui ont su à la fois inciter et contrôler, en maniant comme en Asie la carotte et le bâton [2] [a]. La Corée est de ce point de vue un exemple éloquent. L'État coréen a su mettre en place de puissants et divers mécanismes incitatifs allant de l'octroi de crédits à taux bonifiés par des banques nationalisées, aux incitations fiscales en passant par des facilités d'importation et une protection douanière. Cela a permis de privilégier certaines activités jugées prioritaires pour le développement et notamment celles liées à l'exportation. Mais l'État coréen s'est aussi doté de moyen pour contrôler efficacement la bonne utilisation de ces ressources publiques. La performance extérieure a servi d'indicateur de productivité pour sanctionner les entreprises inefficaces profitant des aides de l'État. Dans les années 1970, l'État décide de l'ouverture en bourse des chaëbols pour éviter une concentration trop élevée [9].

Dans un autre contexte, le modèle de développement du Chili, dans l'ensemble libéral, a mieux fonctionné que celui des États voisins, parce qu'il comportait des mesures de contrôle des capitaux à court terme. De même, la sortie de la crise de 1997 a été facilitée en Malaisie par l'instauration d'un contrôle des capitaux et s'est avérée plus rapide que dans les autres pays de la région [3].

Dans ces différentes expériences, les formes de contrôle choisies sont diverses mais répondent à la même volonté de limiter les comportements de rente, qu'ils soient le fait d'agents privés ou publics. Plus que la

nature des incitations, c'est la qualité des institutions chargées d'en contrôler la bonne utilisation qui semble primordiale. Dans une étude récente réalisée pour l'Organisation des Nations unies pour le développement industriel (ONUDI), Dani Rodrik définit quelques principes généraux pour une politique industrielle efficace. Celle-ci passe par des mesures ciblées assorties d'objectifs définis *ex ante*. Le contrôle doit pouvoir s'appuyer sur des indicateurs clairement observables assortis de clauses de retrait de l'aide publique en cas de non-respect des objectifs dans un délai raisonnable et fixé à l'avance. Les institutions mises en place doivent, par ailleurs, être transparentes et les compétences clairement définies pour limiter au maximum le risque de corruption et de collusion (encadré 3).

Des raisons d'espérer ?

Les évolutions actuelles de la pensée et de la pratique du développement par les institutions internationales offrent une image ambiguë. Si elles intègrent désormais largement la nécessaire réflexion sur la qualité des institutions, elles ne semblent pas remettre en cause le caractère universel des mesures au coeur du " Consensus de Washington ". Cela revient à penser que ce n'est pas le contenu des " bonnes " politiques qui est à revoir mais leur mise en oeuvre. Dans ce cadre, la réflexion s'organise autour de la question centrale de la " bonne gouvernance " et porte davantage sur l'aval (application) que sur l'amont (définition et révision) des politiques.

L'échec des politiques préconisées par le FMI a débouché sur un certain changement du discours et des objectifs laissant plus de place aux réformes structurelles centrées sur l'éducation, la santé ou les infrastructures publiques. A la fin des années 1990, les réformes, dites de " seconde génération " ont ainsi intégré, à côté des dix mesures traditionnelles identifiées par James Williamson [encadré 2], de nouvelles mesures à l'origine de ce que certains ont appelé le " Second Consensus de Washington " ou " l'Après-Consensus de Washington ".

L'analyse de ces réformes, dites de seconde génération atteste en fait d'évolutions assez ambiguës. D'un côté, certaines mesures s'inscrivent dans une logique de renforcement des politiques libérales : extension de la libéralisation financière à tous les capitaux, adhésion à la discipline de l'OMC, indépendance des banques centrales et lutte contre l'inflation... De l'autre, on trouve des mesures plus institutionnelles visant la " bonne gouvernance ", dès lors que les défaillances de marché se multiplient en l'absence d'un cadre institutionnel minimal : lutte contre la corruption, transparence des comptabilités privées, mise sur pied de systèmes judiciaires solides autour d'une législation sur les faillites garantissant les droits des créanciers [2] [a].

Enfin, des programmes spécifiques de réduction de la pauvreté ont été introduits, ce qui marque une ouverture par rapport à " l'économie des retombées " pratiquée jusqu'alors, selon laquelle la croissance était une condition suffisante de réduction de la pauvreté.

Il serait pourtant audacieux d'y voir une véritable remise en cause du modèle de Washington. En effet, ces mesures relèvent davantage d'aménagements à la marge relatifs à la mise en oeuvre des politiques de libéralisation dont la logique d'ensemble demeure inchangée.

Dans son rapport annuel consacré en 2005 au " Climat de l'investissement ", la Banque mondiale rejoint cette approche en terme de " bonne gouvernance ". Ce faisant, malgré les intentions affichées, elle fait preuve de la même dissymétrie dans le traitement des défaillances du marché et de l'État. En effet, dans ce rapport, l'État n'est réputé influencer sur la croissance économique que par l'intermédiaire du " climat des affaires " (coût et risque des investissements, conditions de la concurrence) et la prise en charge de biens publics traditionnels. Les mesures transversales concernant l'état de droit, le régime de propriété, les infrastructures, l'éducation, sont préférées aux mesures de politique industrielle assimilées à des " interventions sélectives " considérées comme globalement inefficaces.

Le rapport de la Banque mondiale insiste toutefois sur la nécessité d'établir un consensus social et politique pour garantir la crédibilité de l'action publique. L'action publique doit veiller à limiter les comportements de recherche de rente. Enfin, la Banque insiste sur la nécessité d'une adaptation des politiques aux capacités institutionnelles locales [Banque mondiale, Rapport 2005].

Cette nouvelle approche se traduit de façon concrète dans les programmes mis en place depuis 1999 par la Banque mondiale et le FMI. Les nouvelles stratégies de réduction de la pauvreté et de soutien de la croissance sont censées avoir pour origine les États concernés eux-mêmes avant approbation par les

baillleurs internationaux. La rédaction des *Poverty Reduction Strategy Papers* doit, par ailleurs, répondre à trois nouvelles exigences à souligner. D'abord, la définition et le suivi des plans doivent être réalisés localement sur une base participative la plus large possible (la plupart des ministres et pas uniquement celui des Finances, les pouvoirs locaux et la société civile, dont les ONG). Ensuite, les programmes doivent définir des objectifs précis et se donner les moyens d'une évaluation régulière. Enfin, il est préconisé une approche multidimensionnelle des facteurs de la pauvreté et des blocages.

Pour l'instant, la portée de ces changements est difficile à évaluer. Faute de sources statistiques fiables, les bilans internes du FMI et de la Banque mondiale se contentent de répertorier les " bons " exemples dans l'intention de constituer une base de données mutualisées, et jugent l'ensemble très encourageant. De leur côté, les bilans externes réalisés par les ONG sont largement moins enthousiastes et dénoncent parfois un simple habillage masquant la permanence des politiques de stabilisation et de libéralisation [11].

Il est vrai qu'en l'absence d'une remise en question plus générale des certitudes sur le contenu des stratégies de développement, ces initiatives risquent fort de ressembler à la quadrature du cercle et la nécessaire réflexion institutionnelle sur la définition et la mise en oeuvre des stratégies de développement de rester lettre morte. Tandis que les politiques préconisées limitent les rentrées fiscales, les transferts de capitaux vont dans le mauvais sens ou sont notoirement insuffisants pour financer le développement. Dans ce contexte, il semble particulièrement difficile de renforcer les capacités des États à garantir d'une part un bon " climat des affaires " et d'autre part l'accès des plus pauvres aux services publics fondamentaux. Ces deux axes d'intervention de l'État sont pourtant les piliers de la nouvelle stratégie de la Banque mondiale [Banque mondiale, Rapports 2004 et 2005].

Bibliographie

- [1] Bensidoun Isabelle, Les inégalités dans le monde, " Écoflash ", Scéren/Cndp, mars 2005, no 195.
- [2] Rodrik Dani, a)Rodrik Dani, " Growth Strategies ", octobre 2004 ; b)Rodrik Dani, " Industrial Policy for the Twenty-First Century ", septembre 2004.
<http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/papers.html>
- [3] Stiglitz Joseph, " La Grande Désillusion ", Paris : Fayard, 2003.
- [4] Bensidoun Isabelle, Chevallier Agnès, Gaulier Guillaume, Repenser l'ouverture du Sud, " La lettre du CEPII ", octobre 2001, no 205.
- [5] Coordonnier Christophe, Santiso Javier, IDE et développement : le retour du débat, " Problèmes d'Amérique latine ", 2004, no 53.
- [6] Hanson Gordon, Should Countries Promote Foreign Direct Investment ? United Conference on Trade and Development, " G-24 Discussion Paper Series ", février 2001, no 9.
- [7] Arvantis Rigas, Miege Pierre, Wei Zhao, Regards sur l'émergence d'une économie de marché, " Problèmes économiques ", mars 2004, no 2846, p. 12-18.
- [8] Liassine Mohammed, De l'indépendance aux années 80, les stratégies de développement de l'Algérie, " Problèmes économiques ", février 2004, no 2844, p. 24-32.
- [9] Ilpyong J. Kim, Uk Heon Hong, La Corée du Sud : quarante ans d'interventionnisme de l'État, " Problèmes économiques ", janvier 2001, no 2696.
- [10] Hugon Philippe, " L'Économie de l'Afrique ", Paris : La Découverte, 2003, coll " Repères ", n° 117.
- [11] Levinsohn, Jim, The World Bank's Poverty Reduction Strategy Paper Approach : Good Marketing or Good Policy ? United Conference on Trade and Development, " G-24 Discussion Paper Series ", avril 2003, no 21
- [12] Fontaine Jean-Marc, " Mécanismes et politiques du développement. Du Big Push à l'ajustement structurel ", Paris : éd. Cujas, 1994.
- [13] Assidon Elsa, " Les Théories économiques du développement ", Paris : La Découverte, 2002, coll. " Repères ", n° 108.
- [14] What Washington Means by Policy Reforms, in Williamson J., " Latin American Adjustment : How Much Has Happened ", Washington DC : Institute for International Economics, 1990, p. 7-20.