



BANQUE MONDIALE



EDITIONS ESKA

21747

Aux *frontières*
de l'économie
du développement

LE FUTUR EN PERSPECTIVE

Coordonné par

Gerald M. Meier et Joseph E. Stiglitz

Traduction de Marc Rozenbaum

Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized

*Aux frontières
de l'économie
du développement*

*Aux frontières
de l'économie
du développement*

LE FUTUR EN PERSPECTIVE

Traduction de Marc Rozenbaum

BANQUE MONDIALE



EDITIONS ESKA

Pour la présente édition :

Aux frontières de l'économie du développement

Copyright © 2002 by The International Bank for Reconstruction
and Development / The World Bank

1818 H Street, N.W.

Washington, D.C. 20433, USA

ISBN 2-7472-0414-6

Éditions ESKA

12, rue du Quatre-Septembre

75002 Paris, France

Tél. : 33 (1) 42 86 55 73

Fax : 33 (1) 42 60 45 35

<http://www.eska.fr>

Publié dans sa version originale en anglais sous le titre

Frontiers of Development Economics

© 2002 by The International Bank for Reconstruction
and Development / The World Bank

1818 H Street, N.W.

Washington, D.C. 20433, USA

ISBN 0-19-521592-3 par Oxford University Press pour la Banque mondiale

This work was originally published by the World Bank in English as *Frontiers of Development Economics : The future in Perspective in 2001*. This French translation was arranged by Editions ESKA. Editions ESKA is responsible for the accuracy of the translation. In case of any discrepancies, the original language will govern.

Ce travail a été publié en anglais par la Banque Mondiale sous le titre " *Frontiers of Development Economics : The future in Perspective in 2001* ". La traduction française est produite par les éditions ESKA. Les éditions ESKA sont responsables de l'exactitude de cette traduction. En cas d'inexactitudes, la langue d'origine sert de référence.

Les observations, interprétations et conclusions exprimées ici sont celles du (des) auteur(s) et ne reflètent pas forcément le point de vue du comité d'administration de la Banque Mondiale ou des gouvernements qu'il représente. La Banque Mondiale ne garantit pas l'exactitude des données incluses dans cet ouvrage. Les frontières, couleurs, valeurs ou autres informations inscrites sur les cartes de cet ouvrage n'impliquent aucun jugement de la part de la Banque Mondiale concernant le statut légal de ces territoires, ainsi que l'approbation ou l'admission de leurs frontières.

Tous droits réservés. Aucune partie de la présente publication ne peut être reproduite, mise en mémoire ou transmise sous aucune forme, ni par aucun moyen, électronique ou mécanique, par photocopie, enregistrement, ou de toute autre façon, sans l'autorisation préalable de la Banque mondiale.

Table des matières

Avant-propos	<i>Nicholas Stern</i>	vii
Préface	<i>Gerald M. Meier et Joseph E. Stiglitz</i>	ix
Introduction : Des idées pour le développement	<i>Gerald M. Meier</i>	1
GERALD M. MEIER		1
L'ancienne génération d'économistes du développement et la nouvelle		13
Commentaire	<i>Philippe Aghion</i>	42
Commentaire	<i>Hla Myint</i>	46
KAUSHIK BASU		
A propos des objectifs du développement		49
Commentaire	<i>Paul P. Streeten</i>	72
Commentaire	<i>Michael Lipton</i>	78
IRMA ADELMAN		
Les idées fausses de la théorie du développement et leurs implications pratiques		87
Commentaire	<i>David Vines</i>	113
Commentaire	<i>Sir Hans Singer</i>	122
VINOD THOMAS		
Le défi du développement revu et corrigé		125
RAVI KANBUR ET LYN SQUIRE		
L'évolution de notre manière d'envisager la pauvreté: analyse des interactions		155
SHAHID YUSUF ET JOSEPH E. STIGLITZ		
A propos du développement: questions réglées et questions en suspens		189

PRANAB BARDHAN	
Conflits de distribution, action collective et économie institutionnelle	225
Commentaire <i>Irma Adelman</i>	242
Commentaire <i>Paul Collier</i>	246
NICHOLAS CRAFTS	
Perspectives historiques sur le développement	251
Commentaire <i>Avner Greif</i>	276
Commentaire David Landes	280
MERILEE S. GRINDLE	
En quête du politique : l'économie politique de la gestion du développement	285
Commentaire <i>Gustav Ranis</i>	314
Commentaire <i>Timothy Besley</i>	317
KARLA HOFF ET JOSEPH E. STIGLITZ	
La théorie économique actuelle et le développement	321
Commentaire <i>Gustav Ranis</i>	378
Commentaire <i>Abhijit V. Banerjee</i>	382
Commentaire <i>Debraj Ray</i>	393
Appendices	
RÉFLEXIONS DES PRIX NOBEL	401
Des priorités pour la recherche <i>Lawrence R. Klein</i>	403
Une théorie des échanges s'impose <i>Douglass C. North</i>	405
Quand les étincelles et les particules jaillissent de l'enclume de la croissance <i>Paul A. Samuelson</i>	406
Le développement, de quoi s'agit-il? <i>Amartya K. Sen</i>	418
Des questions que l'on peut se poser en économie du développement <i>Robert M. Solow</i>	425
RÉFLEXIONS DES PIONNIERS	427
« Les pionniers revus et corrigés » <i>Sir Hans Singer</i>	429
Le commerce international et le cadre institutionnel national <i>Hla Myint</i>	432
Économie et stagnation démographique <i>W. W. Rostow</i>	441
Les processus et les politiques de développement vus par un professionnel de terrain <i>Arnold C. Harberger</i>	452

Avant-propos

CET OUVRAGE EST UNE PRÉCIEUSE CONTRIBUTION à notre connaissance de l'évolution de la pensée économique et de la manière dont celle-ci appréhende la notion de développement. Il nous permet aussi de comprendre le lien qui unit la pensée économique aux politiques de développement. Tout au long de ces 50 dernières années, deux générations d'économistes ont cherché à analyser le processus du développement et à définir des politiques susceptibles de faire reculer la pauvreté dans le monde. En se fondant sur leurs conclusions sur ce que nous savons – et sur ce que nous ignorons – du développement, les auteurs du présent ouvrage mettent l'accent sur les questions qui se poseront à la prochaine génération d'économistes du développement et autres spécialistes.

L'économie du développement traite de questions fondamentales : de la manière dont les sociétés se forment et évoluent. Ces questions ont constitué l'essentiel des ouvrages des économistes classiques – Smith, Ricardo et Marx en particulier. Les « pionniers » de l'économie du développement, qui ont commencé à écrire peu de temps après la Seconde Guerre mondiale, étaient bien conscients de ces précédents et de la relation qui existait entre leurs travaux et ceux des classiques. Ils ont reconnu dès le début cet héritage. Ils se sont aussi préoccupés du rôle de l'évolution des mentalités et des institutions dans le processus de développement, un problème par lequel ils se sentaient directement concernés, et sur lequel les spécialistes de l'économie du développement ont fortement insisté au cours de ces dernières années. C'est pourquoi il est important que les économistes du développement de la nouvelle génération se confrontent à ceux des générations précédentes. Ils ont beaucoup à y apprendre, non seulement en termes d'idées et de concepts, mais aussi en termes de capacité à juger de l'importance relative des choses. Le présent ouvrage met notamment en lumière les questions non résolues à ce jour, qui sont particulièrement d'actualité pour les recherches futures.

Tout au long de ces 50 dernières années, les économistes se sont fortement intéressés aux questions de politique économique. Cet intérêt particulier supposait que l'Etat y joue toujours un rôle fondamental. A ce propos, la pensée économique a connu un tournant important. Au début, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, on assistait, globalement parlant, à une défiance générale vis-à-vis des marchés, due en grande partie au souvenir de la Grande dépression. On considérait par ailleurs que les gouvernements étaient capables de diriger efficacement, et de façon productive, l'orientation de l'investissement. Cette confiance dans les gouvernements s'est trouvée contredite par l'expérience des

années cinquante et soixante, et elle a fait place dans les années soixante-dix et quatre-vingt à une nette tendance à la libéralisation et à la privatisation.

A la fin des années quatre-vingt-dix, on a vu un certain nombre de pays se lancer dans des réformes de marché. Là encore, l'expérience a été instructive. Elle a montré que les réformes de marché pouvaient être un moteur de la croissance, ce qu'elles ont été dans l'ensemble. Cependant, l'expérience a également montré que ces réformes pouvaient s'enliser ou échouer, si elles ne bénéficiaient pas d'institutions et adéquates et d'un contexte de gestion des affaires publiques favorable. C'est ainsi qu'aujourd'hui, les économistes mettent l'accent sur les relations entre les institutions et les marchés.

Le caractère central de la politique dans l'économie du développement suppose aussi une spécificité des objectifs. Ici, le domaine d'étude s'est élargi. Si la distribution du revenu était déjà considérée comme une question essentielle au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, elle a pris davantage d'importance encore dans les années soixante. En 1974, Robert McNamara, dans son discours annuel, à Nairobi, fit de la victoire sur la pauvreté un objectif majeur de la Banque Mondiale, dont il était alors le président. Davantage que le revenu, c'est la compréhension des mécanismes du bien-être, et donc de la pauvreté, qui est passée au premier plan, et pour la plupart des spécialistes qui travaillent actuellement sur ce sujet, l'amélioration des conditions sanitaires et le progrès de l'éducation sont devenus des composantes majeures des objectifs du développement et des facteurs essentiels de la croissance du revenu. De manière encore plus générale, on considère de plus en plus que le développement conduit à davantage de liberté de choix et d'action.

Au moment du millénaire, cette perspective élargie des objectifs du développement et ce retour aux centres d'intérêt de certains pionniers de la pensée économique donnent au présent ouvrage une actualité et une pertinence particulières. L'élargissement du champ d'action et l'importance accordée aux institutions nous rappellent également que les économistes du développement doivent tenir compte des contributions qu'apportent au débat les autres sciences sociales : ils ont beaucoup à apprendre, par exemple, des historiens de l'économie, des spécialistes en science politique et des anthropologues. Le présent ouvrage illustre bien la manière dont ces nouvelles interactions entre disciplines diverses pourraient s'avérer fructueuses.

Les auteurs et commentateurs du présent ouvrage nous fournissent des points de vue variés, et le fait qu'ils abordent des questions nouvelles rendent le débat d'autant plus intéressant, mais en même temps plus difficile. Il est vrai qu'au cours de ce dernier demi-siècle, nous avons beaucoup appris sur l'efficacité de diverses structures et de diverses politiques d'intervention. En fait, l'une des avancées les plus riches est l'importance prise par l'observation des faits, en partie en réponse, et en partie grâce à une plus grande disponibilité des données. Le défi qui se présente aujourd'hui est d'appliquer ce que nous savons, avec jugement et sagesse, dans la poursuite de nos travaux de recherche et de leurs graves enjeux. Dans cette tâche, il est de la responsabilité de la Banque Mondiale de travailler en étroite collaboration avec les chercheurs, dans ce contexte d'un monde industriel en développement.

NICHOLAS STERN
*Responsable économique et Vice-Président senior
pour l'Economie du Développement
Banque Mondiale*

Préface

C'EST AUJOURD'HUI QUE SE PRÉSENTE LE DÉFI d'appréhender l'avenir du développement économique à la lumière d'un demi-siècle d'expérience de pensée et de pratique du développement. C'est l'objet du présent ouvrage, qui fait suite à un symposium inter générations sur « l'avenir de l'économie du développement », qui s'est tenu à Dubrovnik en mai 1999 sous les auspices de l'Université de Zagreb et de la Banque Mondiale. Cette dernière avait auparavant organisé une série de conférences rétrospectives par les économistes du développement de la première génération (de 1950 à 1975 environ). Ces conférences ont été publiées dans *Pioneers in Development* (1984) et *Pioneers in Development – Second Series* (1987).

Les textes présentés à Dubrovnik par les représentants de la première génération d'économistes du développement et de la seconde (de 1975 à nos jours, approximativement) ont été révisés pour le présent ouvrage. La plupart des auteurs sont en train de former la prochaine génération d'économistes du développement. Ayant pris pour point de départ l'observation du passé ainsi que les deux ouvrages précédemment publiés par les pionniers, ils se consacrent actuellement aux problèmes non résolus auxquels la prochaine génération devra se confronter. Une quinzaine de participants ont été conviés à commenter les principaux articles. Deux annexes présentent les réflexions sur l'avenir de plusieurs prix Nobel et pionniers de la première génération.

Les éditeurs tiennent à exprimer leur reconnaissance aux nombreux auteurs, dont ils apprécient le travail. Tous ceux qui ont assisté au symposium de Dubrovnik expriment également leur reconnaissance au Professeur Soumitra Sharma et à la Faculté de Sciences Economiques de l'Université de Zagreb pour leur merveilleuse hospitalité. La Banque Mondiale a fourni à ces rencontres son soutien logistique, mais les points de vue exprimés par les auteurs sont les leurs, et ne sauraient lui être attribués.

Les éditeurs ont grandement profité de l'assistance de David Ellerman, de Noemi Giszpenc et de Paola Scalabrin à la Banque Mondiale, ainsi que de l'assistance de Kenneth MacLeod à la Oxford University Press. L'aide de Yuri Woo, de l'Université de Stanford, qui a assuré le suivi global du manuscrit et homogénéisé les divers styles de bibliographies, nous a été particulièrement précieuse. Elle a fait montre d'une patience et d'une compétence insurpassables jusque dans les moindres détails, du premier courrier électronique à la dernière note de bas de page. Sans son attention zélée aux besoins des éditeurs et des si nombreux auteurs, le manuscrit n'aurait jamais pu aboutir à sa présente forme.

GERALD M. MEIER
Université de Stanford

JOSEPH E. STIGLITZ
Université de Stanford

Introduction :

Des idées pour le développement

Gerald M. Meier

AU COURS DE CE DERNIER DEMI-SIÈCLE, nous avons assisté à un effort sans précédent de la part de la communauté internationale pour accélérer le développement des pays pauvres. Cet effort résulte d'une évolution dans la manière d'envisager le développement économique, sa nature, ses causes et le choix des politiques permettant d'améliorer le rythme et la qualité du processus de développement. Bien que l'histoire récente de ce développement offre divers exemples de réussites, elle comprend aussi des échecs et des déceptions. Si les deux premières générations d'économistes du développement ont fait progresser considérablement la connaissance de ce sujet, il revient à la prochaine génération de résoudre un certain nombre de problèmes et de répondre à un certain nombre de questions encore en suspens. Les auteurs du présent ouvrage abordent donc l'avenir de l'économie du développement sous l'angle de la mesure du développement et de la pensée économique du développement.

Les idées comme cadre de travail et comme facteurs productifs

Dans tous les articles rassemblés ici, le rôle fondamental des idées dans le progrès futur du développement est en toile de fond. Le développement ne se réduit pas à on ne sait quelle formule. L'aide seule n'apporte pas le développement. Comme l'a fait remarquer un ancien responsable économique de la Banque Mondiale :

[P]lus que jamais auparavant, la principale priorité de la Banque Mondiale (...) est de créer et d'aider à mettre en œuvre de meilleures stratégies pour le développement économique. Ces stratégies doivent reposer, dans une plus grande mesure qu'auparavant, sur le transfert et la transformation du savoir, de manière à compenser le manque prévisible d'assistance au développement (...) Pour le dire crûment, comme dans la prochaine décennie, il n'y aura pas beaucoup d'argent pour le développement, mieux vaut qu'il y ait beaucoup de bonnes idées (Summers, 1992: 2).

Dans un souci de faire admettre que le fossé de la connaissance entre les pays riches et les pays pauvres est aussi important que le décalage en termes de ressources financières ou en termes d'échanges extérieurs, la Banque Mondiale avait consacré son *Rapport sur le*

développement dans le monde 1998/1999 au thème de «la connaissance au service du développement». Comme l'a fait remarquer Joseph E. Stiglitz, responsable économique de la Banque Mondiale au moment de la conférence de Dubrovnik :

De nos jours, la Banque Mondiale a mis bien davantage l'accent sur les notions intangibles de savoir, d'institutions et de culture, dans un souci de bâtir un nouveau cadre de développement pour notre travail qui soit plus étendu. Nous souhaitons, par exemple, être une banque du savoir, et non pas simplement une banque pour le financement des infrastructures. Nous voyons aujourd'hui le développement économique moins comme une affaire de construction, de montage, et davantage comme un problème d'éducation, au sens large, englobant les notions de savoir, d'institutions et de culture. (Stiglitz, 1999a)

Dans le même esprit, l'économiste Paul Romer, spécialiste de la croissance, déclare :

Les idées devraient constituer notre principale préoccupation (...) [L]es idées sont des biens économiques d'une importance extrême, bien plus grande que celle des éléments sur lesquels la plupart des modèles économiques mettent l'accent. Dans un monde physiquement limité, c'est la découverte de grandes idées, conjointement avec la découverte de millions de petites idées, qui rend possible une croissance économique durable. Les idées sont les instructions qui nous permettent d'organiser des ressources physiques limitées selon des combinaisons toujours plus performantes. (Romer, 1993b: 64)

Même si la Banque Mondiale s'est affirmée en tant qu'acteur intellectuel (Stern, 1997), les idées pour le développement sont plus naturellement venues des économistes universitaires et des instituts de recherche. Le présent ouvrage traite de l'avenir de l'économie du développement du point de vue des avancées dans la pensée économique réalisées par la Banque Mondiale aussi bien que par les économistes universitaires. Cette évolution, en termes d'analyse et d'implications politiques, s'appréhende selon plusieurs dimensions. Notre cheminement suit l'ordre indiqué par la figure 1.

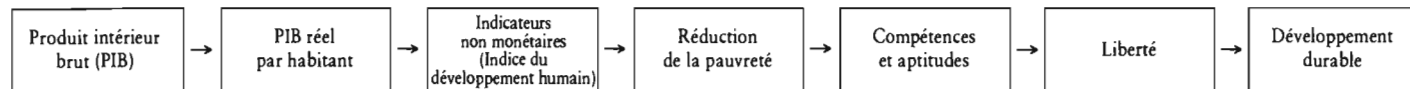
Comme Irma Adelman le fait remarquer dans le présent ouvrage, il s'est produit des tournants dans l'évolution de la pensée économique du développement. Le contenu de la science économique du développement n'en a pas moins évolué avec une rigueur analytique accrue, et les implications politiques sont devenues plus évidentes. Yusuf et Stiglitz considèrent ainsi sept problèmes majeurs comme résolus, et comme faisant désormais partie de la «science ordinaire» et de la «sagesse populaire».

L'objectif ultime est de voir les idées pertinentes sur le développement adoptées et mises en pratique dans les pays en développement. Ces idées peuvent être aussi bien des concepts de politique de développement, d'un point de vue macroéconomique, que des idées de progrès technique, d'un point de vue microéconomique ou du point de vue de l'entreprise.

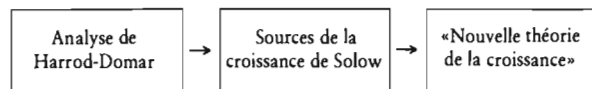
La «nouvelle théorie de la croissance» insiste sur le rôle des idées dans la promotion de la croissance, à travers l'accumulation des progrès réalisés au niveau microéconomique. Dans un pays en développement, la mise en pratique des idées joue un rôle essentiel dans

Figure 1. L'évolution de la pensée économique du développement

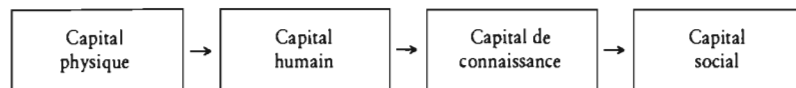
OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT



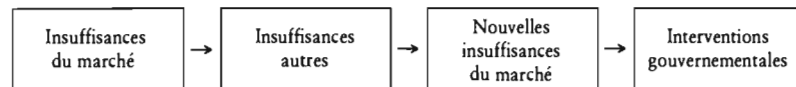
THÉORIE MACROÉCONOMIQUE DE LA CROISSANCE



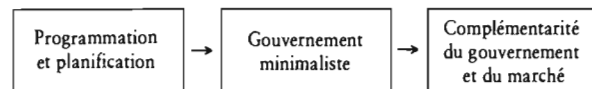
ACCUMULATION DE CAPITAL



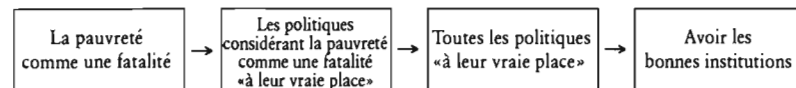
ÉTAT ET MARCHÉ



INSUFFISANCES INSTITUTIONNELLES



RÉFORMES POLITIQUES



l'amélioration de la productivité globale des facteurs. (Voir le chapitre de Meier et celui de Crafts, dans le présent ouvrage.)

L'importance que Schumpeter attache aux innovations prend tout son sens à propos du développement. Schumpeter établit une distinction entre les « inventions » – c'est-à-dire les idées et les concepts – et les « innovations » (1939). Pour que le développement soit possible, il faut que les idées produisent « de nouvelles combinaisons des moyens de production » – c'est-à-dire des innovations. Cette notion recouvre aussi bien l'introduction sur le marché d'une nouvelle marchandise ou d'une nouvelle qualité d'un produit, que le lancement d'une nouvelle méthode de production, l'ouverture d'un nouveau marché, l'apparition d'une nouvelle source d'approvisionnement ou la mise en place d'une nouvelle organisation dans une industrie (Schumpeter, 1949). De telles innovations peuvent compenser des rendements décroissants.

La concurrence fondée sur l'innovation, au sens où l'entend Schumpeter, est liée à la performance des dirigeants. Pour permettre une accélération du développement, il faut que l'offre en direction d'entreprise s'accroisse. Cela peut se faire lorsque les idées sont acceptées en tant que savoir particulier et mises en pratique à travers des capacités humaines. La compétence dirigeante est donc une forme de capital humain.¹

Au-delà de son rôle dans l'évolution des technologies et dans la hausse du taux de croissance, la pénétration des idées peut aussi faciliter la transformation structurelle de l'économie, permettre un meilleur contrôle de l'évolution de la démographie et permettre d'améliorer la distribution du revenu. Dans un sens plus large encore, les idées scientifiques et la rationalité scientifique peuvent permettre de changer les valeurs de la société et favoriser sa modernisation.

Le retard qui caractérise les individus en tant qu'agents économiques est une conséquence de la pauvreté, mais il en est aussi une cause malheureuse. On considère généralement que l'école et la formation sont des moyens d'augmenter la capacité créative et de permettre la réussite des individus. Au-delà de cet aspect, il doit être possible d'améliorer le contexte général, à travers l'institution et la protection (sans que celle-ci devienne excessive) des droits de la propriété intellectuelle, à travers le recours à des réglementations et à des mesures fiscales favorisant les entreprises qui innovent, et à travers une intensification de la concurrence entre les entreprises.²

Un pays en développement a certainement, de lui-même, un grand rôle à jouer dans la production des idées, du savoir et de l'information. Cependant, au cours des premières phases du processus de développement, il faut sans doute pouvoir compter sur la transmission des idées par le biais des échanges internationaux, de l'investissement extérieur direct et du transfert de technologie. Plutôt qu'aux importations de biens matériels, peut-être faut-il en effet accorder davantage d'importance encore à l'« effet éducatif » fondamental du commerce (Myint, 1971). Une déficience du savoir est un plus grand obstacle au développement que le défaut de tout autre facteur. Le savoir est cependant un bien public (Stiglitz, 1999b), et les contacts avec des économies plus avancées constituent sans doute le meilleur moyen de pallier cette déficience³. L'importation de savoir-faire technologique et de compétences est une source indispensable de progrès technique, et l'importation des idées en général représente un potentiel certain de stimulation du développement. Il s'agit d'un facteur vital non seulement pour le progrès économique, mais aussi pour les progrès politiques et socioculturels qui en sont souvent les conditions préalables. En permettant à un pays en développement de tirer les leçons des réussites et des échecs

des économies plus avancées, ainsi qu'en lui permettant de choisir sa manière de s'adapter, le commerce extérieur peut jouer un rôle considérable dans l'accélération de son développement.

Au milieu du dix-neuvième siècle, J. S. Mill remarquait : « On saurait difficilement sur-estimer, compte tenu du faible niveau actuel du progrès humain, l'intérêt que représente la mise en contact des êtres humains avec des personnes qui leur sont dissemblables, et qui ont des modes de pensée et des manières d'agir différents de ceux auxquels ils sont habitués (...) ce genre de mise en communication a toujours été, et est toujours, particulièrement à l'heure actuelle, une des principales sources du progrès. »⁴ Au 21^e siècle, les déterminants des changements et leur rythme restent différents selon les pays, et les échanges d'idées restent donc des sources dynamiques d'enrichissement. Romer (1993a, 543) est fondé à écrire que « certaines nations sont pauvres parce que leurs citoyens n'ont pas accès aux idées au moyen desquelles les nations industrialisées produisent de la valeur économique. »⁵

Si la création des idées est une condition nécessaire au développement, elle n'en est pas une condition suffisante. La capacité d'absorption des pays en développement joue ici un rôle crucial. Si les économistes du développement et les délégations en visite ne sont pas écoutés, leurs idées n'aboutiront à rien. Il en sera de même si des idées en matière de réformes politiques ne bénéficient pas des conditions politiques nécessaires à leur application, ou si les réformes institutionnelles nécessaires pour qu'un pays acquière une certaine capacité d'absorption de ces idées ne se produisent pas. Pour l'organisation gouvernementale comme pour la conception de l'information et d'un système d'incitations, l'acceptation et la mise en pratique des idées supposent la réalisation de certaines conditions préalables. Dans le présent ouvrage, l'article de Grindle apporte, sur ce problème, un nouvel éclairage.

Le rejet des mauvaises idées n'a pas moins d'importance que l'acceptation des bonnes idées. Dans les années soixante, l'importation irréfléchie de l'analyse de Harrod-Domar a abouti à accorder une importance exagérée à l'accumulation de capital physique, et à inter-préter de travers une idée supposée s'appliquer d'une certaine manière aux pays industrialisés et non aux pays en développement. De même la reprise de certaines idées concernant l'industrialisation comme substitut à l'importation a-t-elle eu des conséquences regrettables. Ainsi donc, au niveau microéconomique également, a-t-on appliqué certaines idées à tort et à travers. L'investissement extérieur direct peut être profitable à un pays, mais il peut aussi se traduire par un excès d'intensité capitalistique, en cas de main-d'œuvre pléthorique. Il peut également arriver que l'implantation des multinationales représente, pour le pays hôte, un coût croissant dans le temps, qui se traduise au bout du compte par un ratio coût/bénéfice défavorable.

Le fait de suivre des idées qui ne sont pas les bonnes peut rendre nécessaire d'inverser ou d'arrêter la politique suivie, ce qui est une tâche difficile. En général, lorsque des idées viennent constituer un savoir et former ainsi un capital humain, il faut que ce soit un « savoir approprié », de la même manière qu'une technologie doit être appropriée. En fait, un capital humain inapproprié peut constituer un handicap, davantage encore qu'un capital physique inapproprié, car il n'est pas possible de se débarrasser du capital humain. On ne met pas fin aisément à une pratique mauvaise, et une idée mauvaise peut en chasser une bonne.

Que les idées soient importées de l'étranger ou qu'elles soient produites par les pays en

développement, il importe qu'elles ne soient pas faussées par l'idéologie. La pensée économique du développement ne s'est déjà que trop facilement imprégnée de croyances idéologiques. Avec la décolonisation qui a suivi la guerre, on a souvent commencé par voir dans l'économie du développement l'économie du ressentiment et du mécontentement, et par considérer que les catégories de pensée en jeu étaient d'ordre émotif, et non logique. Impliquant une orientation politique et ayant vocation à résoudre des problèmes concrets, l'économie du développement était soupçonnable aussi bien de servir les idéologies de la droite que les idéologies de la gauche. On a trop souvent négligé de s'astreindre à une pensée rationnelle, à propos de l'équilibre à trouver entre l'Etat et le marché (voir Stiglitz, 1999a).

Pour que des idées débouchent davantage sur une application concrète, il faut qu'elles procèdent d'une analyse rigoureuse et d'une épreuve empirique. Il serait souhaitable, dans cette optique, de promouvoir diverses sources d'argumentation analytique et d'observation empirique, aussi bien dans les pays industrialisés que dans les pays en développement. A l'avenir comme par le passé, ce sont les leçons de l'expérience, et la soumission des idées sur le développement aux débats ouverts, qui permettront à celles-ci de progresser. Il s'agit donc de renforcer la crédibilité de l'économie du développement en y réduisant l'emprise de l'idéologie et de l'émotion subjective au profit de l'analyse rigoureuse.

Contenu du présent ouvrage

C'est en gardant ces prémisses à l'esprit que nous aborderons les chapitres qui suivent, à la recherche de nouvelles idées sur le développement. En procédant ainsi, nous pouvons faire nôtre cette remarque de Samuelson (1996: 27) : « Dans le domaine des sciences, c'est une erreur de croire qu'une génération arrive trop tard à la table du banquet, une fois la fête terminée. Le travail scientifique n'est jamais accompli. La science évolue rapidement. La résolution d'un problème débouche sur un certain nombre de nouvelles questions qui à leur tour appellent la recherche de solutions. » Non seulement la nouvelle génération d'économistes du développement aura de nouveaux problèmes à résoudre, mais elle disposera de davantage de techniques analytiques plus harmonieuses pour affiner et compléter les découvertes des générations précédentes.

Dans le prochain chapitre, « L'ancienne génération d'économistes du développement et la nouvelle », Gerald M. Meier résume le passé et l'avenir de l'économie du développement du point de vue de l'« ancienne génération ». Pour mettre l'avenir de l'économie du développement en perspective, Meier passe en revue les idées de la première génération d'économistes du développement (de 1950 à 1975 environ) et de la seconde (de 1975 à nos jours). C'est dans ce contexte qu'il aborde les questions non résolues et les tâches qu'il incombera à la prochaine génération d'accomplir, notamment : l'élargissement de la notion de « développement économique » ; une attention plus grande à donner au résiduel (dans la productivité totale des facteurs) dans l'approche des déterminants de la croissance par la fonction de production ; affiner et compléter les nouvelles théories de la croissance, en tenant compte de l'économie des idées et du savoir ; l'interprétation du concept de « bonnes institutions » ; la détermination des sources du capital humain ; l'analyse pluridisciplinaire ; les leçons de l'histoire ; l'analyse des opportunités et des problèmes engen-

drés par la mondialisation ; la découverte des nouvelles perspectives concernant l'interdépendance entre l'Etat et le marché dans le processus de développement.

Meier établit une distinction entre l'analyse économique néoclassique habituelle du développement et une approche plus exhaustive, prenant en compte la réalisation de changements innovateurs de grande ampleur et les problèmes politico-économiques que pose le développement aux décideurs politiques. Toutes ces considérations se rejoignent dans la question générale de savoir si l'économie du développement doit être simplement considérée comme de l'économie appliquée, ou s'il est nécessaire d'ajouter à la théorie économique générale une théorie particulière du développement.

Dans « A propos des objectifs du développement », Kaushik Basu affirme que le mouvement vers un « développement humain » ou vers un « développement étendu » suppose de nouveaux objectifs pour le développement – autres que la simple augmentation du taux de croissance économique. Cependant, peut-on donner à ces objectifs sociaux et politiques élargis une signification plus précise, au-delà de la possibilité de les mesurer et de les soumettre à certaines opérations mathématiques en vue de les évaluer ? Basu accorde à cette question l'attention qu'elle mérite. Dans la mesure où se pose le problème de la croissance du revenu, l'auteur propose de s'intéresser avant tout à la situation des personnes les plus pauvres et au taux de croissance du revenu par habitant du cinquième le plus pauvre de la population. Il est un sujet qui reste relativement négligé, et qui est pourtant particulièrement intéressant, l'interaction stratégique entre les objectifs des différents pays et le problème de « moralité conditionnelle » qu'ils posent. Une telle analyse est pertinente dans le cadre de la conception des actions coordonnées à effectuer par les pays concernés pour atteindre leurs objectifs de développement.

Dans « Les faux raisonnements dans la théorie du développement et leurs conséquences en politique », Irma Adelman distingue principalement trois contrevérités courantes : (a) le sous-développement aurait une cause unique (que ce soit la faiblesse du capital physique, la pénurie d'entrepreneurs, une échelle des prix incorrecte, des obstacles aux échanges commerciaux internationaux, un gouvernement trop omniprésent, un capital humain inapproprié, ou un gouvernement inefficace) ; (b) un seul critère suffirait pour évaluer la performance en termes de développement ; (c) le développement serait un processus linéaire. Selon Adelman, le développement doit être analysé comme un processus dynamique, complexe et non linéaire, constitué de divers schémas d'interaction qui se succèdent, et impliquant des réformes politiques et institutionnelles au cours du temps.

Trois chapitres sont consacrés à la manière dont les stratégies de développement proposées par le *World Development Reports* de la Banque Mondiale, au début des années quatre-vingt-dix, ont été appliquées. Dans « Le défi du développement revu et corrigé », Vinod Thomas explique l'expérience de ces dernières décennies, en matière de développement, et confirme le rôle essentiel des mesures visant à libéraliser les marchés, mais il souligne aussi les éléments négligés ou manquants. Parmi ces derniers figurent en bonne place la distribution du développement humain, la protection de l'environnement, la mondialisation et la régulation financière, et la qualité de la gestion des affaires publiques. En accordant une véritable priorité à ces problèmes, on intégrerait la dimension de la qualité dans les approches du développement, au lieu de continuer à se focaliser sur la maximisation de la croissance à court terme. De même, au lieu de chercher simplement à accélérer le rythme de la libéralisation du marché, on essaierait davantage de construire de manière consensuelle la société civile, tout en se préoccupant des réformes politiques.

Dans «L'évolution de la pensée sur la pauvreté : l'analyse des interactions», Ravi Kanbur et Lyn Squire montrent l'élargissement progressif de la définition et de l'évaluation de la pauvreté, depuis la mesure du pouvoir d'achat (le revenu) jusqu'aux autres aspects du niveau de vie que sont la longévité, le degré d'alphabétisation, la santé, et, depuis peu de temps, les soucis de risque et de vulnérabilité, l'impuissance et l'impossibilité de se faire entendre. Selon Kanbur et Squire, même s'il existe une corrélation entre ces divers éléments, cette définition élargie change de façon significative notre manière de concevoir les moyens de faire reculer la pauvreté. L'élargissement du concept va de pair avec l'élargissement de l'éventail des mesures à envisager, mais il entraîne aussi la nécessité, dans les stratégies de réduction de la pauvreté, d'admettre les interactions entre les politiques menées : l'impact d'un ensemble de mesures pertinemment calibrées sera plus grand que l'impact de la somme des parties. Selon les auteurs, des recherches complémentaires s'imposent, pour permettre une meilleure compréhension de ces interactions. Seules des études de cas approfondies permettront de rechercher les meilleures politiques globales pour des pays dont les problèmes à résoudre varient, ainsi que les capacités à y faire face. Enfin, il s'avère nécessaire d'évaluer avec attention les innovations possibles en matière institutionnelle, en vue de pouvoir compenser les carences en termes d'information et le fossé de la connaissance.

Dans «Problèmes de développement : problèmes résolus et à résoudre», Shahid Yusuf et Joseph E. Stiglitz distinguent les problèmes d'économie du développement qui semblent résolus de ceux qui réclament une attention future. Les questions résolues sont les suivantes : Quels sont les déterminants de la croissance ? La stabilité macroéconomique est-elle quelque chose d'important, et comment peut-on l'assurer ? Les pays en développement doivent-ils libéraliser leurs échanges commerciaux ? Quel est le degré d'importance des droits de propriété ? La réduction de la pauvreté est-elle affaire de croissance et d'accumulation de capital, ou doit-on mettre en place des garde-fous ? Les pays en développement peuvent-ils faire abstraction des problèmes écologiques, ou en différer la prise en compte ? Dans quelle mesure revient-il à l'Etat de gérer et de réguler le développement ?

La tendance actuelle est de voir affleurer une série de problèmes propres à susciter de nouvelles analyses et de futures actions. Ces problèmes concernent essentiellement la mondialisation, la délocalisation, la dégradation de l'environnement, l'évolution de la démographie, l'approvisionnement en nourriture et en eau, et l'urbanisation. On peut les regrouper en deux rubriques : (a) les problèmes de gouvernance et de régulation à différents niveaux (mesures participatives, capacité organisationnelle, décentralisation, inégalité, gestion des affaires urbaines), et (b) les problèmes relatifs à la gestion du capital humain et des ressources naturelles (migrations transfrontalières, vieillissement et offre de capital humain, gestion des ressources globales, approvisionnement en nourriture et en eau). En résolvant ces problèmes, on faciliterait la convergence entre les niveaux de revenu et les niveaux de développement humain. De nouvelles idées sur la gestion des affaires publiques, les institutions, les politiques régulatrices et les mesures à prendre pour mieux gérer les ressources, devraient nécessairement porter leurs fruits.

Les institutions et les structures incitatives tiennent également une place centrale dans l'argumentation de Pranab Bardhan sur «Les conflits de distribution, l'action collective et l'économie institutionnelle». Tout en montrant les liens entre la nouvelle économie institutionnelle et l'économie du développement, Bardhan accorde une attention particulière à certaines questions que la littérature économique sur la théorie des institutions a jusqu'ici

laissées de côté, notamment (a) la persistance d'institutions déficientes dans les pays pauvres, (b) les obstacles institutionnels en tant que conséquences de conflits de distribution, (c) les problèmes d'action collective que ces conflits aggravent, et (d) le rôle plus complexe et plus nuancé de l'Etat, vis-à-vis du besoin de coordination. L'auteur centre son analyse sur les effets des conflits de distribution parmi diverses couches sociales, et sur le déséquilibre des pouvoirs de négociation. A la lumière de cette analyse, il explique les carences institutionnelles et souligne les inévitables problèmes d'action collective au niveau étatique comme au niveau local.

Dans « Perspectives historiques sur le développement », Nicholas Crafts se demande si l'économie du développement a beaucoup à gagner à se rapprocher de l'histoire économique. Cette question conduit l'auteur à évaluer l'héritage des deux générations précédentes d'historiens de l'économie : les pionniers de l'après-guerre qui ont lié ensemble l'histoire économique et l'économie du développement, et, plus récemment, les tenants de la nouvelle histoire économique de la fin des années soixante et des années soixante-dix. L'analyse se prolonge au-delà des baisses de croissance, pour privilégier, plutôt que la production, les niveaux de vie – un domaine dans lequel, selon Crafts, les économistes du développement et les historiens de l'économie doivent pouvoir entretenir des échanges fructueux.

Les changements technologiques et institutionnels endogènes jouent un rôle central, à la fois dans l'histoire de l'économie à long terme et dans le développement. Crafts souligne l'enjeu que représente la résolution des problèmes d'institutions et d'appropriation dans la création d'un environnement favorable à l'innovation et à l'amélioration de la productivité. Espérant une future collaboration entre les historiens et les économistes du développement, il met en garde contre les tentatives de faire rentrer la croissance économique et le développement dans le cadre du modèle de croissance néoclassique de Solow élargi. Crafts met l'accent sur les institutions, mais admet que l'on peut s'attendre à voir un certain nombre de pays diverger dans leur manière d'organiser celles-ci. Il fait remarquer le changement qui se produit dans la relation entre, d'une part la croissance en termes de salaires réels et en termes de produit intérieur brut (PIB) par habitant, et d'autre part l'amélioration du niveau de vie. Selon l'auteur, la prochaine génération d'économistes du développement devrait pouvoir s'appuyer sur l'histoire économique mieux que la seconde génération n'a pu le faire.

Malgré les progrès accomplis dans la compréhension des liens avec la politique, Merilee S. Grindle (« En quête du politique : la politique et l'économie du développement ») déclare que d'un point de vue politico-économique, bien des aspects de la politique de développement restent à éclaircir. Grindle décrit deux traditions divergentes en matière d'économie politique, fondées sur l'économie et sur la théorie sociologique, qui permettent des interprétations différentes de la prise de décision et du processus de réforme politique. Selon l'auteur, aucun de ces deux paradigmes ne convient pour la compréhension de quatre véritables casse-tête : pourquoi et quand les hommes politiques sont-ils disposés à favoriser les réformes ? De quelle manière les institutions politiques affectent-elles les choix des hommes politiques ? Comment crée-t-on de nouvelles institutions, et comment les transforme-t-on ? Quelles sont les conséquences des nouvelles règles du jeu sur l'interaction entre économie et politique ?

Selon Grindle, les analyses politico-économiques devraient pouvoir modeler la réalité et refléter la dynamique des interactions qui accompagnent la conception et la mise en

œuvre d'une politique de développement, ainsi que la création ou la transformation des institutions. L'analyse politico-économique peut donc fournir des idées utiles sur ce qui pourrait être fait non seulement pour améliorer la gestion macroéconomique, mais aussi pour affronter un ensemble de nouveaux problèmes liés aux changements institutionnels, aux politiques sociales et aux diverses formes de gestion des affaires publiques décentralisées et participatives. L'auteur souligne que si les économistes du développement veulent comprendre comment se fait la prise de décision politique, un examen des processus politiques s'impose. Par ailleurs, le leadership, les idées et l'amélioration des institutions sont des déterminants essentiels de la réussite, que la théorie de l'économie politique a trop négligés jusqu'à présent.

Deux questions clés dominent le présent ouvrage : Quelles sont les mécanismes qui peuvent expliquer les divergences de revenu d'un pays à l'autre ? Quels types d'interventions seraient le plus susceptibles de favoriser le développement ? Dans le dernier chapitre, «La théorie économique actuelle et le développement», Karla Hoff et Joseph E. Stiglitz se confrontent directement à ces questions. Les réponses qu'ils proposent reflètent les récentes avancées réalisées dans une science économique prenant en considération le caractère imparfait de l'information et les carences en matière de coordination. Plutôt que de supposer que les coûts que représente l'information sont négligeables et que la capacité de contracter est sans limite, Hoff et Stiglitz formulent des hypothèses explicites sur les contraintes spécifiques à l'individu en matière d'information et sur les conditions de faisabilité des transactions. En fin de compte, les économistes du développement devront faire le point des institutions dont dépendent les coûts de l'information et de la mise en pratique des idées. Ceci traduit l'importance des institutions, de l'histoire et des problèmes de répartition, et la nécessité que l'analyse s'étende au-delà des notions habituelles de ressources, de technologie et de préférences. En effet, ni les distorsions introduites par les gouvernements ni la faible accumulation du capital ne se sont avérées pertinentes pour expliquer le sous-développement. Plutôt que de se focaliser sur les différences entre les pays industrialisés et les pays en développement, en matière de niveau de capital physique, de capital humain ou de distorsions introduites par les gouvernements, Hoff et Stiglitz s'attachent à montrer que ces deux groupes de pays sont caractérisés par des fonctions de production et par des modes d'organisation différents.

Par contraste avec les modèles plus anciens d'économie du développement, les auteurs proposent divers exemples de modèles à équilibres multiples, susceptibles d'expliquer pourquoi les pays pauvres peuvent se retrouver prisonniers de situations défavorables d'équilibre à faible niveau, dont les mécanismes du marché ne peuvent les libérer. Ils exposent trois hypothèses complémentaires concernant le fossé de la connaissance, les dysfonctionnements des institutions, et une perspective écologique des institutions sociales, économiques et politiques. Ils formulent plusieurs modèles dans lesquels les carences de la coordination induisent des «trappes de développement», conséquence des effets d'interaction entre les agents que le système des prix ne suffit pas à arbitrer. Ces modèles se caractérisent par des équilibres de Pareto multiples.

Dans le contexte de la théorie actuelle, sur laquelle ce chapitre met l'accent, la démonstration est particulièrement intéressante, selon laquelle la modélisation des carences de la coordination fournit effectivement des moyens de résoudre les problèmes de politique économique. De ce point de vue innovant, il devient possible de recommander des politiques susceptibles de mener à des situations d'équilibre favorables, d'améliorer la circulation et

la disponibilité de l'information ou de faire évoluer les structures incitatives et organisationnelles.

Le présent ouvrage se termine par deux sections consacrées à des réflexions de prix Nobel et de « pionniers » sur l'avenir de l'économie du développement.

Notes

1. Le rôle central de la direction d'entreprise est depuis longtemps souligné dans la littérature consacrée au développement. Voir Leibenstein (1968).

2. A propos des diverses approches de l'incitation à la production et à la réalisation des idées, voir Romer (1993b).

3. Dans la mesure où une idée, même non contredite en tant que bien, est cependant susceptible d'être rejetée, elle est un bien public imparfait.

4. Mill (1848): vol. 2, livre 3, ch. 17, sect. 5.

5. Pour une analyse des idées en tant que biens incontestables permettant d'accroître les profits et la non-convexité, voir Romer (1993a) et les considérations sur la nouvelle théorie de la croissance dans les chapitres de Meier et Adelman, dans le présent ouvrage. A propos des relations entre le commerce, l'innovation et la croissance, voir Grossman et Helpman (1991).

L'ancienne génération d'économistes du développement et la nouvelle

Gerald M. Meier

VERS LA FIN DU DIX-NEUVIÈME SIÈCLE, dans un article rétrospectif sur la théorie économique intitulé « L'ancienne génération d'économistes du développement et la nouvelle », Alfred Marshall parlait du travail que « l'ancienne génération d'économistes, qui arrive à la fin de son activité, laisse à la génération suivante » (Marshall, 1897: 115). Aujourd'hui, au tournant du 21^e siècle, nous pouvons envisager un cas de figure similaire pour les économistes du développement.

C'est l'objet de ce chapitre, qui tente d'évaluer les progrès accomplis dans l'évolution des idées, au cours de ces 50 dernières années, par les deux premières générations d'économistes du développement. Les deux prochaines sections sont consacrées à la première génération (1950 à 1975 environ) et à la seconde (1975 à nos jours). La dernière section traite des questions non résolues et des tâches qu'il incombera à la prochaine génération de terminer. L'intention n'est pas ici de présenter un nouvel aperçu de la littérature existante, mais plutôt de proposer une évaluation subjective condensée du passé et du futur de l'économie du développement, du point de vue des « anciennes générations ».¹

La première génération

Après la Seconde Guerre mondiale, les gouvernements nouvellement indépendants des pays émergents cherchèrent comment accélérer leur développement. C'est dans ce contexte que les économistes se trouvèrent confrontés à la question du développement. Pour l'indépendance politique, l'on pouvait se tourner vers Whitehall, mais pour l'indépendance économique, les nouveaux gouvernements d'Asie et d'Afrique s'adressèrent aux économistes du Royaume-Uni et des États-Unis. Toutefois, en tant que discipline, l'économie du développement restait à redécouvrir, ou à recréer.²

A la fin des années cinquante, les économistes du développement avaient davantage confiance en l'avenir qu'aujourd'hui. Ils formulaient de grands modèles de stratégies de développement, qui prenaient en compte les transformations structurelles, ainsi que le rôle corrélatif de l'implication des gouvernements dans la programmation ou la planification du développement.³ Ces modèles tenaient compte également des conditions nécessaires à la hausse du revenu réel par habitant. La population – qui était le dénominateur – étant en augmentation, il s'agissait de privilégier un taux de croissance rapide du numérateur, le produit intérieur brut (PIB). L'accumulation de capital, condition nécessaire,

était au centre du modèle. Pour estimer le niveau de capital nécessaire dans les pays en développement, on appliquait l'équation de Harrod-Domar, bien qu'elle ait été, à l'origine, formulée pour une situation de pleine croissance dans une économie industrielle.⁴

La comptabilité de la croissance allait aussi dans le sens de cette prédominance du rôle du capital. La simple décomposition de la croissance en contributions des facteurs et partie résiduelle, selon Solow (1957), se fonde sur la différentiation d'une fonction de production, $Y = F(K, L, t)$, où Y est l'output, K le capital, L le travail et t le temps, pour obtenir :

$$\frac{\dot{Y}}{Y} = \left(\frac{F_K K}{Y} \right) \frac{\dot{K}}{K} + \left(\frac{F_L L}{Y} \right) \frac{\dot{L}}{L} + \frac{F_t}{Y}$$

(les symboles en indice désignent des dérivées partielles.)

La contribution de l'accumulation de capital à la croissance se mesure par le rapport (\dot{K}/K) multiplié par la part du capital dans le revenu national (Stern, 1991). La partie résiduelle – la croissance en productivité totale des facteurs (TFP) – était supposée s'expliquer de manière exogène par le progrès technique.

Les autres modèles de stratégie de développement de la première génération mettaient également en jeu l'accumulation de capital : les « degrés de croissance » de Rostow, la « croissance équilibrée » de Nurkse, les économies externes et le « big push » de Rosenstein-Rodan, le modèle d'offre illimitée de main-d'œuvre à double secteur de Lewis, les hypothèses de Prebisch-Myrdal-Singer sur les termes de l'échange et la substitution à l'import, la thèse de l'« effort minimum critique » de Leibenstein, et le « modèle à double déficit » de Chenery.⁵

Les implications politiques de ces modèles et de ces hypothèses supposaient une action déterminante de la part de l'Etat. Pour un grand nombre d'économistes du développement de la première génération, ce qui caractérisait une économie peu développée, c'étaient les carences flagrantes du marché. Pour corriger ou pour éviter ces carences, ils étaient partisans d'une coordination centralisée dans l'allocation des ressources. L'économie du bien-être, ce nouveau domaine en expansion, fournissait également de précieux outils théoriques pour une action gouvernementale destinée à corriger les carences du marché. Par ailleurs, l'école structuraliste critiquait le système des prix du marché en soulignant les rigidités, les lenteurs, les pénuries et les excédents, la faible élasticité de l'offre et de la demande, l'inflation structurelle et la vision pessimiste de l'activité d'export.⁶

Pensant que dans un pays en développement, il n'existait pas de système de prix fiable, que l'offre de compétences en direction d'entreprise y était limitée, et que de grands changements structurels – et non de simples ajustements par-ci par-là – y étaient nécessaires, les conseillers en développement de la première génération firent de l'Etat le principal acteur du changement. Ainsi le gouvernement d'un pays en développement devait-il favoriser l'accumulation de capital, utiliser les réserves de main-d'œuvre excédentaire, mener des politiques d'industrialisation forcée, soulager la contrainte des échanges extérieurs au moyen de la substitution à l'import, et coordonner l'allocation des ressources à travers une programmation et une planification.

Des conseillers et des missions étrangères, en nombre croissant, se mirent à coopérer avec les organismes locaux de planification et les entreprises de développement industriel,

pour produire des analyses et des recommandations destinées à servir de référence aux plans nationaux de développement. Afin de tester la consistance, l'équilibre et la faisabilité de ces plans, ils recoururent aux techniques modernes de l'analyse économique, en particulier l'analyse de type input-output, la programmation dynamique et la simulation à l'aide de modèles de croissance.

Si les pays en développement se voyaient conseiller des politiques fondées sur le repli sur soi, c'était en raison d'une croyance selon laquelle les revenus des exportations seraient inélastiques. C'est ainsi que l'on favorisa le modèle à double déficit d'épargne et d'investissement, et la balance commerciale (Bruno et Chenery, 1962). Selon ce modèle, l'épargne excédentaire ne peut être transformée en importations de biens de capital, elle est donc vaine; en revanche, l'aide extérieure peut faciliter l'expansion de l'investissement, en soulageant la contrainte des échanges extérieurs. On croyait aussi au caractère structurel de l'inflation – la propension marginale à importer excédant la propension marginale à exporter – ainsi qu'à la nécessité d'une croissance équilibrée (Lewis, in Meier et Seers, 1984).

Au moment même où l'on parvenait à des conclusions pessimistes sur la capacité des pays en développement à exporter des produits de base et à poursuivre un développement orienté vers l'export, des conclusions optimistes se faisaient jour à propos de la possibilité d'accélérer le développement, grâce à l'extension du secteur public et à des politiques gouvernementales de grande envergure. Ce mélange de pessimisme à propos de l'économie externe et d'optimisme à propos de l'économie interne fut caractéristique de la pensée de la première génération.

Dans l'optique de ces stratégies macroéconomiques, on pensait qu'un gouvernement d'un pays en développement pouvait réaliser une transformation structurelle de l'économie, et donner une réalité aux slogans d'alors: briser le « cercle vicieux de la pauvreté » de Nurkse à l'aide du « big push » de Rosenstein-Rodan, dans le cadre d'une « croissance équilibrée » qui créerait une complémentarité dans la demande, parvenir à l'« effort minimum critique » de Leibenstein, sortir d'une « trappe d'équilibre à faible niveau », et satisfaire aux conditions du « décollage » de Rostow.⁷

Par la suite, les modèles de la première génération, aussi bien que les orientations politiques qu'elle préconisait, furent l'objet de critiques.⁸ Ces modèles péchaient par l'insuffisance de leur contenu empirique. Par ailleurs, comme Krugman le fait observer, les théoriciens du développement des années cinquante étaient :

tout d'abord incapables, et ensuite peu disposés à formaliser [leurs idées] sous forme de modèles clairs et cohérents. A la même époque, la pensée économique s'imprégnait peu à peu de la rigueur que l'on était en droit d'en attendre. En conséquence, l'économie du développement, en tant que discipline particulière, se trouva mise à l'écart du courant dominant en économie. En fait, les idées de la « grande théorie du développement » (des années cinquante) finirent par sembler non pas tant fausses qu'incompréhensibles (Krugman, 1993: 29).

Par ailleurs, dans les années soixante, l'importance accordée initialement à l'accumulation de capital physique céda la place au concept d'investissement en capital humain et à ses conséquences sur le développement. On commençait à admettre, de plus en plus souvent, que le développement dépendait d'agents humains productifs qui, grâce à l'acquisi-

tion d'un savoir, à de meilleures conditions de santé et à une meilleure alimentation, et grâce à une compétence accrue, pouvaient faire croître la productivité totale des facteurs.

Plus que toute autre chose, l'expérience des effets néfastes de l'intervention de l'Etat vint alimenter la critique des premiers modèles. La programmation et la planification du développement cessèrent de séduire les économistes. Malgré l'optimisme de la première génération et les efforts délibérés des gouvernements pour accélérer le développement, il ne devint malheureusement que trop évident, dans un certain nombre de pays, que la pauvreté en masse persistait, que de plus en plus de gens étaient au chômage ou en sous-emploi, que le nombre de personnes au-dessous du seuil de la « pauvreté absolue » ne faisait que croître, et que la distribution du revenu et des capitaux était de plus en plus inégale.

Pour expliquer ces déceptions, nombreux furent ceux qui critiquèrent les distorsions induites par la politique et ses effets pervers, et plus particulièrement la négligence de l'agriculture, l'inefficacité des entreprises nationalisées, les effets néfastes de l'industrialisation de substitution à l'import, et les déficits de la balance des paiements.

En 1952, W. Arthur Lewis pouvait déclarer :

La planification dans les pays économiquement en retard représente une tâche bien plus ardue pour les gouvernements que la planification dans les pays avancés. Les gouvernements doivent assumer trop de choses qui, dans les pays développés, seraient plutôt du ressort des chefs d'entreprise. Il leur faut créer des centres industriels, entreprendre une révolution agricole, contrôler plus étroitement les taux de change, et parallèlement à tout cela, assurer toute une frange de services publics et/ou une législation de l'économie. Et tout ceci doit être réalisé par les soins d'une administration généralement bien moins structurée et moins efficace que celle des pays développés. Pourquoi, dans ces conditions, les pays moins avancés se lancent-ils plus volontiers dans la planification ? Parce qu'ils ont aussi, bien évidemment, des besoins bien plus grands. Et c'est aussi ce qui leur permet de la mettre en œuvre, malgré les erreurs et les incompétences. En effet, si la population est du côté du gouvernement, motivée par le sentiment national, consciente de son retard économique et soucieuse de progresser, elle supportera volontairement de nombreuses privations, tolérera un certain nombre d'erreurs, et entreprendra avec enthousiasme de travailler à reconstruire le pays. L'enthousiasme populaire est à la fois le lubrifiant de la planification et le carburant du développement économique – une force dynamique grâce à laquelle presque tout devient possible (Lewis, 1952: 128).

À la fin des années soixante et au début des années soixante-dix, cependant, les déficiences de la programmation industrielle et de la planification étendue apparaissaient de plus en plus préoccupantes. Les anciens partisans de la planification du développement commencèrent à déplorer la « crise de la planification » (Streeten et Lipton, 1969 ; Faber et Seers, 1972). Les critiques mentionnèrent alors les causes de la faillite étatique : les déficiences de la planification, l'inadéquation de l'information et des ressources, les dérangements imprévus de l'activité économique intérieure, les faiblesses institutionnelles, et les carences et manquements de l'administration (Killick, 1976: 164 ; Chakravarty, 1991).

Bien que sa justification théorique ait été de remédier aux imperfections du marché, l'intervention de l'Etat n'a que trop souvent abouti à la faillite politique. Les effets néfastes

des distorsions de prix en ont été l'exemple flagrant – des distorsions particulièrement visibles en ce qui concerne les taux de salaires, les taux d'intérêt et les taux de change. Obtenir un système de prix cohérents est devenu un objectif politique privilégié. Pourtant, comme le note Timmer (1973), l'obtention d'un système de prix cohérent ne garantit pas le développement économique, en revanche, l'obtention de prix « incohérents » signifie souvent la fin du développement. En analyse économique, la logique du choix s'est souvent elle-même redéfinie. Il incombait à la seconde génération d'économistes du développement d'apporter son soutien à une « résurgence de l'économie néoclassique » (Little, 1982: ch. 9-10).

La seconde génération

Si la première génération d'économistes du développement était visionnaire, et si elle s'était consacrée aux grandes théories et aux stratégies générales, la seconde génération a été plutôt moraliste, et a donné dans un réalisme sombre fondé sur les principes fondamentaux de l'économie néoclassique. Harberger pouvait dire aux gouvernements des pays en développement : « l'économie est pour vous une bonne chose » – et par économie, il entendait l'analyse néoclassique, comme fondement de la politique économique (Harberger, 1993).

On demanda aux gouvernements non seulement de mettre fin aux distorsions des prix mais aussi de veiller à maintenir « de bonnes politiques ». Ce n'étaient plus des différences de contexte initial mais des différences de politiques qui expliquaient la disparité des performances des pays en développement. Un pays était pauvre non plus à cause du cercle vicieux de la pauvreté, mais à cause de politiques déficientes. Les questions essentielles, en politique économique, devaient être les marchés, les prix et les incitations.

Il était devenu évident que la rationalité économique était le fait des agents économiques des pays en développement aussi bien que des agents économiques des pays développés. Invoquant une applicabilité générale des postulats habituels de rationalité et des principes de maximisation et de minimisation, certains économistes mirent l'accent sur le caractère universel de l'économie néoclassique, et abandonnèrent l'idée de la première génération selon laquelle l'économie du développement était en elle-même une branche particulière. Krueger, par exemple, déclarait :

Une fois admis que les individus réagissent à des incitations, et que la « faillite du marché » est la conséquence d'incitations inappropriées plutôt que d'un manque de réactivité, la spécificité de l'économie du développement en tant que discipline disparaît en grande partie. Celle-ci devient alors un champ d'application, dans lequel les outils et les idées de l'économie du travail, de l'économie agricole, de l'économie internationale, de la finance publique et d'autres disciplines sont mis au service des problèmes de politique particuliers qui surgissent dans le contexte du développement (Krueger, 1986: 62 f) ⁹.

En accord avec la théorie économique néoclassique, la seconde génération abandonna les modèles à haut degré de superposition au profit de micro-études désagrégées, dans lesquelles les unités d'analyse étaient les unités de production et les ménages. Pour conseiller

les décideurs, on en vint à considérer que les « grandes théories » étaient moins utiles que les applications très spécifiques. Les micro-études, plutôt que les modèles visionnaires plus élargis de la période précédente, devaient davantage déboucher sur des applications directes à des politiques spécifiques, par exemple pour réformer les tarifs douaniers ou les subventions à l'agriculture (Arrow, 1988). L'intérêt des économistes se reporta nettement du processus de développement vers des aspects particuliers du sous-développement. On recourut de manière plus extensive aux outils de l'analyse quantitative, surtout pour l'analyse empirique des micro-phénomènes spécifiques aux pays, aux secteurs ou aux projets étudiés. La plus grande disponibilité des données microéconomiques permit de modéliser le comportement des ménages, ainsi que les investissements en capital humain dans l'éducation et la santé.

Des études montrèrent que l'allocation du capital comptait davantage que le niveau d'accumulation du capital. La croissance pouvait être lente malgré de forts taux d'épargne, comme en Inde. On considéra que des taux d'épargne élevés n'étaient pas une condition nécessaire ni une condition suffisante à la réussite économique. Reconnaisant l'importance de l'allocation du capital, les analystes accordèrent davantage d'attention à l'affinage des techniques d'analyse en termes de coûts et de profits, et des techniques d'appréhension de la tarification opaque, pour une meilleure évaluation des projets.

Dans les approches antérieures de la fonction de production cumulée, on considérait la partie résiduelle comme un coefficient de progrès technique. La seconde génération, cependant, envisagea le processus de croissance d'un point de vue plus microéconomique. On admit que la partie résiduelle était « une combinaison d'effets de divers facteurs : (i) des améliorations de la qualité du travail grâce à l'éducation, l'expérience et la formation permanente, (ii) de la réallocation des ressources vers des activités plus productives, soit par les forces naturelles du marché, soit par la réduction des obstacles ou des distorsions, (iii) de l'exploitation des économies d'échelle, (iv) de meilleures manières de combiner les ressources en vue de produire des biens et des services, non pas simplement par l'apparition de nouvelles machines ou de nouveaux procédés, mais aussi par certaines réorganisations, plus ou moins limitées aux aspects matériels, au niveau de l'usine ou de la ferme » (Harberger, 1983: 864 ff).

Les distorsions des prix, les tarifs douaniers élevés et la tendance de l'Etat à tirer des rentes de certaines situations firent l'objet d'un certain nombre de critiques. Dans de nombreux travaux, ce n'était pas une conjoncture extérieure défavorable mais une politique intérieure inadéquate qui expliquait pourquoi certains pays n'avaient pas profité des opportunités économiques qui se présentaient sur les marchés extérieurs. Par contraste, les économies nouvellement industrialisées du Sud-Est asiatique furent considérées comme des success stories du développement.¹⁰ Les bonnes politiques consistaient à abandonner les stratégies de repli sur soi pour instituer un régime de libéralisation des échanges extérieurs et promouvoir les exportations, à mettre sur pied des programmes de stabilisation, à privatiser les entreprises du secteur public, et à se soumettre au système des prix du marché. On pensait qu'en montrant la voie vers les bonnes politiques, l'économie néoclassique constituait un bon garde-fou contre les distorsions induites par la politique et les déficiences non liées au marché.

Le capital humain et le pouvoir de l'innovation

A propos de la question du rôle stratégique du capital physique, on accorda davantage

d'importance au capital humain – à la création d'agents économiques susceptibles de devenir plus productifs par le biais de l'acquisition de la connaissance, d'une meilleure santé et d'une meilleure alimentation, et d'une qualification renforcée. On s'intéressa au savoir en tant que source de gains de productivité. Vers la fin du 19^e siècle, Marshall (1890) avait déclaré: « bien que la nature soit sujette à des rendements décroissants, l'homme est sujet aux rendements croissants (...) Le savoir est le principal moteur de la production, c'est lui qui nous permet de soumettre la nature et de satisfaire nos désirs. » Un peu plus tard, J. M. Clark nota que « le savoir est le seul outil de production qui ne soit pas sujet aux rendements décroissants » (1923: 120). Aujourd'hui, au début du 21^e siècle, nous retrouvons cette idée dans la nouvelle (ou nouvellement redécouverte) théorie de la croissance, laquelle considère le savoir comme un bien non interchangeable, et met l'accent sur les non-convexités cumulées qui accompagnent l'investissement en capital « savoir » (Romer, 1986). La théorie explique que le progrès technique provient de « l'accumulation du savoir par des agents prévoyants qui maximisent les profits » (Romer, 1986: 1003). Ce qui complète le modèle de Solow, qui mettait l'accent sur l'accumulation du capital. Même si la « nouvelle théorie de la croissance » n'est pas véritablement nouvelle, elle accorde une « nouvelle » importance à la « nouveauté » dans les fonctions de production et dans les biens produits (Romer, 1994a, 1994b). L'introduction de nouveaux biens joue un rôle important dans le développement et soulève le problème de la satisfaction des conditions globales (la mise en place d'une industrie) plutôt que des conditions marginales des néoclassiques (la production d'unités supplémentaires).¹¹

En mettant l'accent sur le savoir et sur les idées, la nouvelle théorie de la croissance endogène des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix aura apporté un net changement dans l'analyse des fonctions de production cumulées (Romer, 1986, 1989, 1990; Lucas, 1988). Au lieu de considérer séparément, comme dans le modèle initial de Solow, les rendements marginaux décroissants du capital physique et ceux du facteur travail, tout en considérant ensemble les rendements constants de ces deux inputs, avec comme partie résiduelle le progrès technologique, la nouvelle théorie de la croissance étudie des fonctions de production dont les rendements augmentent du fait de la revalorisation du capital humain, comme conséquence de la spécialisation et de l'investissement en capital « savoir ». ¹² Le progrès technologique et la formation du capital humain sont intégrés dans des modèles d'équilibre général de croissance. Les nouvelles connaissances sont la conséquence des investissements réalisés dans la recherche, et le progrès technologique, en tant que partie résiduelle, se justifie en tant que formation endogène de capital humain et croissance du stock public de savoir. Dans un contexte de concurrence imparfaite, la perspective de profits monopolistiques encourage l'innovation. La connaissance ou l'information, une fois acquises, peuvent être réutilisées indéfiniment sans aucun coût additionnel. Les nouveaux procédés de production et les nouveaux produits sont alors sources de profits induits pour les autres entreprises. « [L]a création, par une entreprise, d'un nouveau savoir, est censée avoir un effet externe positif sur le potentiel de production des autres entreprises (...) [de sorte que] la production de biens de consommation, comme fonction du stock de connaissance, est source de rendements croissants; plus précisément, la productivité marginale du savoir peut être croissante » (Romer, 1986: 1003). C'est ce qui permet à l'investissement cumulé dans le stock public de la connaissance d'avoir des rendements d'échelle croissants, de persister indéfiniment, et d'assurer une croissance à long terme du revenu par habitant.

Dans le cas des pays en développement, la nouvelle théorie de la croissance exige qu'une importance plus grande soit donnée au capital humain (y compris par l'éducation), plus grande encore qu'au capital physique, et que l'on tienne davantage compte de l'intérêt des échanges internationaux d'idées qui accompagnent l'intégration d'une économie ouverte dans l'économie mondiale. La nouvelle théorie de la croissance s'applique également à la question de la convergence¹³, phénomène que l'on observe lorsque les pays pauvres tendent à combler le « fossé technologique » qui les sépare des pays riches, et à les rattraper grâce à une croissance plus rapide. Une libre mobilité du capital d'un pays à l'autre devrait permettre de favoriser cette convergence, au fur et à mesure que croît le taux de diffusion du savoir.

« L'apprentissage par l'action » (Arrow, 1962) et « l'apprentissage par l'observation » (King et Robson, 1989) sont également des activités productrices de savoir et des sources d'économies d'échelle. Cependant, contrairement à la théorie de la croissance, qui mise sur des innovations discrètes, le modèle de l'« apprentissage par l'action » privilégie comme essentiel le processus du « progrès continu » (Solow, 1997: 40 f, 66 f) pour la croissance de la productivité.

La nouvelle économie politique et l'Etat

La seconde génération, qui s'est montrée capable d'une réflexion portant sur deux ou trois décennies d'expérience du développement, a admis l'hétérogénéité croissante des pays en développement, et s'est davantage souciée d'expliquer la disparité de leurs taux de performance. Les études économétriques comparées des déterminants de la croissance économique se sont multipliées. Les économistes ont adopté une approche comparative dans le souci de comprendre pourquoi certaines politiques, et pas certaines autres, s'avéraient inefficaces dans un pays donné, et pourquoi le même type de politique s'avérait efficace dans un pays et pas dans un autre.

Des recherches sur les causes de la disparité des performances en matière de développement ont amené à accorder davantage d'attention à la politique économique, et à formuler les éléments d'une « nouvelle économie politique » – une théorie positive de la politique. Selon ce point de vue, les principes et les concepts analytiques permettant de déterminer les raisons pour lesquelles les gouvernements agissent comme ils le font sont semblables à ceux de l'analyse économique néoclassique. Les postulats de rationalité, le concept d'intérêt égoïste ou de choix égoïste et les techniques d'analyse marginale et d'aboutissement à l'équilibre ont été appliqués aux marchés et aux fonctions objectives de la politique. Alors que la première génération s'en était tenue à l'approche habituelle de l'analyse économique normative, qui considérait qu'un gouvernement est constitué de gardiens platoniques et que l'Etat agit de manière désintéressée dans le sens de l'intérêt public, les promoteurs de la nouvelle économie politique envisagent aujourd'hui d'autres types d'Etat – l'Etat Léviathan, l'Etat bureaucratique, ou l'Etat factieux. Alors que pour la première génération, le gouvernement était une force exogène, les tenants de la nouvelle économie politique tentent d'intégrer dans leurs modèles les décisions des responsables politiques, administrateurs et autres bureaucrates. Ils cherchent à percer une fenêtre dans cette boîte noire qu'est « l'Etat », au moyen de diverses notions : choix du public, choix collectif, coûts de transaction, droits de propriété, tendance de l'Etat à tirer des rentes de certaines situations, et activités génératrices de profit carrément improductives.

Que l'on se réfère au modèle de l'Etat Léviathan, bureaucratique ou factieux, la force de la nouvelle économie politique est de tenir compte du fait qu'une économie sous-développée a souvent eu pour corollaire un Etat omniprésent et néfaste ou exploiteur. C'est ce qui ressort des textes consacrés aux distorsions des prix (tendance de l'Etat à tirer des rentes, activités génératrices de profit et improductives), aux entreprises nationalisées (protection et bureaucratie), à la répression financière (allocation des crédits politiquement orientée, crédits moins chers pour les agents politiquement favorables), aux marchés agricoles (distorsions en faveur des urbains), à l'inflation (populisme), aux tarifs douaniers et aux quotas (lobbying).

Les nouvelles carences du marché

L'analyse néoclassique a connu un tournant majeur dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, avec l'analyse des « nouvelles carences du marché ». La prise en compte de l'existence d'une information imparfaite, de son coût, de marchés incomplets et de coûts de transaction, et de l'absence de marchés futurs, a permis d'étendre la notion de carence du marché au-delà du domaine des biens publics et des effets externes qui ne nécessitaient qu'une intervention sélective de l'Etat (Stiglitz, 1989b). Les imperfections de l'économie, liées aux notions de risque et d'information, sont devenues un facteur hautement déterminant dans l'analyse du développement. La correction des nouvelles carences du marché est devenue la justification d'une nouvelle forme d'intervention de l'Etat. Toujours est-il que dans les années quatre-vingt-dix, on s'est davantage soucié des carences de l'Etat que de celles du marché, et les problèmes de réformes politiques ont dominé le débat (Krueger, 1990). La prise en compte des imperfections que représentent le risque et l'information a néanmoins permis d'enrichir l'analyse de deux secteurs que la première génération avait relativement négligés : l'agriculture et la finance.

Par opposition avec l'accent que la première génération avait mis sur l'industrialisation, la seconde génération s'est occupée d'évaluer les politiques susceptibles de promouvoir le développement rural. Les effets de l'intervention du gouvernement dans la fixation des prix des produits agricoles sont devenus un important sujet d'étude. De nombreux travaux ont alors montré qu'une mauvaise politique de fixation des prix des produits agricoles pouvait aggraver les différences de revenu entre les zones urbaines et les zones rurales, exercer un effet négatif sur l'incitation à produire des denrées alimentaires ou des biens exportables, réduire la capacité de l'Etat à constituer des réserves alimentaires, et réduire les possibilités d'emplois dans l'agriculture et les industries rurales. La théorie de l'organisation rurale a pris corps, étayée par les notions de risque, d'utilisation de l'information et d'analyse contractuelle (Binswanger et Rosenzweig, 1981 ; Braveman et Guasch, 1986 ; Stiglitz, 1986). L'analyse microéconomique du secteur rural a intégré l'organisation et les liens entre le travail, le territoire et les marchés des crédits. La prise en compte des contraintes liées à l'information et aux coûts de transaction a aidé à expliquer dans quelle mesure les institutions rurales apportent une réponse au défaut de certains marchés, et elle a permis de mieux cerner les situations dans lesquelles les avantages potentiels de l'intervention de l'Etat sont les plus grands.¹⁴ Les facteurs de décision des ménages ruraux ont été étudiés du point de vue du comportement de maximisation d'une « entreprise ménage » (Singh, Squire et Strauss, 1986).

La première génération avait laissé de côté les institutions financières et les marchés

financiers. L'approche choisie était trop simpliste, comme le suggère ce commentaire de Joan Robinson: « lorsque l'entreprise dirige, la finance suit. » Cependant, l'expérience des goulots d'étranglement financiers et de la répression financière a amené la seconde génération à se préoccuper davantage de concevoir des systèmes financiers qui permettraient au système bancaire, aux marchés monétaires et aux marchés de capitaux d'exercer leurs fonctions légitimes d'allocation efficace de l'investissement et d'intermédiation financière entre les épargnants et les investisseurs. Les « nouvelles carences du marché » ont aussi donné leur juste importance aux coûts de transaction, à la sélection contre-productive et au risque moral dans l'analyse des imperfections du marché des capitaux. Enfin, elles ont abouti à renforcer l'exigence de politiques financières plus efficaces (Stiglitz, 1989a).

Les idées de la première génération revues et corrigées

Un regain d'intérêt s'est fait jour pour les modèles de la première génération relatifs à l'allocation de l'investissement et aux activités de coordination, du fait de la prise en compte, par la seconde génération, des nouvelles carences du marché, mais aussi en raison des éléments de la nouvelle théorie de la croissance (savoir, effets externes, rendements croissants dynamiques), de la nouvelle économie institutionnelle (information, contrats, réaction face aux marchés défaillants) et de la nouvelle économie internationale (concurrence imparfaite, théorie du commerce stratégique). Cette analyse néoclassique nouvelle ou étendue apporte des éléments de réflexion sur les rendements croissants et sur la coordination des effets externes de l'accumulation du capital. On assiste donc à un retour de la tendance qui était celle de la première génération à insister sur l'importance des rendements croissants et des économies externes, en tant qu'effets de la taille du marché.

Comme le constate Krugman, c'est un ensemble d'idées utiles qui furent au cœur des premières analyses, dans les années cinquante, qui permet aujourd'hui d'en restaurer la « crédibilité intellectuelle ».

L'ironie de l'histoire est qu'une orthodoxie néoclassique de la concurrence occupa le terrain, dans le domaine du développement, au moment même où l'orthodoxie se retrouvait taillée en pièces dans les autres domaines. Nous pouvons nous rendre compte aujourd'hui que quelles qu'aient été les mauvaises politiques suivies au nom de la grande théorie du développement, cette théorie elle-même garde toute sa validité. En fait, par certains côtés, elle aura constitué une remarquable anticipation des idées qui devaient, d'un point de vue analytique, porter leurs fruits trente ans plus tard, par exemple dans le domaine du commerce international ou dans celui de la croissance économique. (Krugman, 1993: 29).

Selon Bardhan (1993: 139), « au fur et à mesure que la théorie économique s'est orientée davantage vers l'étude des carences du marché liées au problème de l'information, des carences de la coordination, des divers rôles des prix, et vers l'idée générale de la complexité potentielle des interactions du marché, elle s'est orientée inévitablement vers des questions dont les économistes du développement s'étaient préoccupés depuis longtemps. »

Même si l'on est mieux armé aujourd'hui pour apprécier la pertinence d'un « big push » ou d'une « croissance équilibrée » (Murphy, Shleifer et Vishny, 1989), l'expérience de la faillite étatique continue d'inspirer fortement la défiance vis-à-vis de l'intervention de

l'État. Dans les années quatre-vingt-dix, la promotion des réformes politiques faisait plus ou moins l'unanimité. On considérait que l'État était trop omniprésent. Pour corriger les prix, un système de prix de marché était nécessaire, et pour que les politiques soient bonnes, il fallait davantage de stabilisation, de libéralisation, de dérégulation et de privatisation. Les conditions auxquelles le Fonds Monétaire International (FMI) soumettait ses prêts, et l'assistance de la Banque Mondiale aux ajustements structurels, allaient dans ce sens.

Aujourd'hui, en fin de compte, il est admis que les bons prix et les bonnes politiques supposent aussi que l'on ait les « bonnes institutions ». Comme le fait remarquer North (1997), nous avons maintenant une bonne connaissance de ce qui permet un développement réussi, mais nous en savons encore très peu sur la manière d'y parvenir – et surtout sur la manière de mettre en place la structure institutionnelle et organisationnelle qui permettra d'obtenir le rythme et les caractéristiques voulues du changement économique.

Les tâches qui incombent à la nouvelle génération

Bien que la seconde génération d'économistes du développement, à la fin du 20^e siècle, ait fait avancer considérablement le sujet par rapport à l'état des lieux au milieu du siècle, il est clair que le travail est loin d'être terminé, et que la nouvelle génération ne manquera pas de terrains d'investigation. Prescrire une planification des recherches à effectuer serait présomptueux et irréaliste, mais nous pouvons suggérer quelques sujets centraux qui méritent une attention particulière.

Au-delà de la croissance du revenu : structure de la croissance et distribution du revenu

Il appartient encore à la nouvelle génération de commencer par prendre la mesure de la notion de « développement économique ». Pour l'ancienne génération, l'objectif du développement était d'accroître le revenu réel par habitant (ou le revenu par habitant en termes d'indice de parité de pouvoir d'achat), par le biais de la croissance du PIB. Cependant, on réalisait de plus en plus que « développement » signifie croissance avec changement, et que le changement suppose d'autres objectifs que la simple croissance du PIB. D'où l'accent mis sur la notion de « croissance qualitative » ou sur une certaine structure souhaitable de la croissance, et par conséquent la prise en compte de critères de développement plus larges : réduction de la pauvreté, distribution plus égalitaire, protection de l'environnement ; de même, chez Sen, la notion d'« habilitation » et de renforcement des « aptitudes humaines » (Sen, 1983), et, plus récemment, de développement comme liberté (Sen, 1999). De ce point de vue plus large, « la croissance du revenu réel et de l'output doit trouver sa vraie place, à savoir, en fin de compte, celle d'un moyen – une cause qui conditionne profondément la portée d'objets ayant intrinsèquement davantage de valeur » (Sen, 1994 : 367). Une politique de développement efficace doit nécessairement déterminer non seulement dans quelle mesure il est possible d'accélérer la croissance du revenu réel, mais aussi de quelle manière ce revenu réel pourra servir à atteindre les autres objectifs que recouvre la notion de « développement ».

Ce dont il s'agit ici, ce n'est pas seulement du taux de croissance, mais aussi de la structure de la croissance, surtout si l'on souhaite mieux comprendre le rôle que joue la distri-

bution du revenu dans le processus du développement. La persistance de la pauvreté – même avec des taux de croissance appréciables – est la honte d'une politique de développement inadéquate. Selon les estimations de la Banque Mondiale (Banque Mondiale, 2000: 25), près de 1,5 milliard d'individus, dans les pays en développement, vivent actuellement avec moins de 1 dollar US par jour (aux prix de 1985). Si l'on veut faire reculer la pauvreté, l'analyse économique devra, à l'avenir, se préoccuper davantage de la manière dont la structure de la croissance détermine qui seront les bénéficiaires de celle-ci. Il faudra concevoir une structure de la croissance qui évite le déséquilibre en faveur des zones urbaines, le déplacement de la main-d'œuvre non qualifiée, une évolution des prix relatifs aux dépens des pauvres, des écarts entre les sexes, la dégradation des conditions de vie des enfants, et l'érosion des compétences traditionnelles qui ont joué jusqu'à présent le rôle de garde-fous. Par ailleurs, dans la mesure où l'expérience montre que la croissance économique n'entraîne pas toujours une amélioration générale des conditions sanitaires et de l'éducation, il sera nécessaire, pour atteindre de tels objectifs, de mettre en œuvre des politiques spécifiques – et non pas simplement des politiques pour accroître le revenu (Squire, 1993: 379).

La création d'emplois

Lorsque, dans certains types de croissance économique, certains facteurs peuvent plonger des groupes humains dans la pauvreté, il n'en est que plus crucial de mettre en œuvre des politiques gouvernementales appropriées pour y remédier. En matière de développement, le problème de la main-d'œuvre excédentaire restera longtemps prédominant. Le besoin de créer des emplois sera particulièrement pressant, sachant que la population active mondiale devrait augmenter de 40% au cours des deux décennies à venir, et que cet accroissement se produira pour 95% dans les pays en développement, qui dans le même temps recevront moins de 15% de l'investissement mondial en capital (Summers, 1991: 5). Pour pouvoir réduire la pauvreté grâce à une hausse de la productivité et des revenus, les gouvernements devront mettre en œuvre des politiques appropriées dans quatre secteurs clés de l'économie: le secteur rural, le secteur urbain informel, le secteur des exportations et le secteur social.

Comprendre les déterminants de la croissance

Dans l'avenir, les critères de développement qui devront guider les politiques prendront peut-être un sens encore plus large, pour englober, dans un souci de meilleure gouvernance, des objectifs politiques tels que les libertés civiles, la participation du peuple et la démocratie. Quelle que soit la nécessité de stratégies spécifiques pour atteindre des objectifs non monétaires, la croissance et le changement resteront au centre de toute analyse des déterminants du développement.

Dans l'identification des déterminants de la croissance, il y a eu des avancées notables. Toutefois, en raison de l'importance de la productivité totale des facteurs, il sera nécessaire que les recherches futures permettent d'améliorer notre compréhension du «facteur résiduel inexplicé» dans les fonctions de production cumulées. Abramovitz (1956) avait tout d'abord appelé ce facteur résiduel «une sorte de mesure de l'ignorance», mais il s'est ensuite avisé que c'était aussi «une sorte d'indication de la direction dans laquelle nous devons

concentrer notre attention ». Cela reste vrai. Aujourd'hui, comme le fait remarquer Stern, « il semble que nous disposions de trop de théories en faveur des 'droits de propriété' dans la 'partie résiduelle' inexpliquée, et que nous n'ayons aucune assurance que certaines de ces théories, considérées ensemble ou séparément, aient véritablement prise sur la réalité. Il est tout aussi préoccupant de constater qu'elles laissent de côté bien des questions qui sont probablement cruciales pour la croissance à moyen terme, concernant notamment l'organisation économique et l'infrastructure sociale et physique » (Stern, 1991: 131).

Dans les futures recherches sur les déterminants de la croissance, il faudra également que davantage d'attention soit accordée à leur influence conjointe et interdépendante (Abramovitz, 1993: 237 f). Il sera nécessaire d'analyser la dépendance du rythme et des caractéristiques du progrès technologique, à la fois vis-à-vis de l'accumulation du capital physique et vis-à-vis de l'accumulation du capital humain. L'inverse devra également être étudié: de quelle manière l'accumulation du capital influe sur le progrès technologique. Dans quelle mesure l'accumulation du capital et le progrès de la connaissance, provenant en partie de facteurs indépendants ou de déterminants mal compris de la croissance, produisent-ils conjointement certains effets (Abramovitz, 1993: 236 f)? Plus généralement, il revient encore à la comptabilité de la croissance de déterminer, dans la partie résiduelle, les interactions entre progrès technologique, économies d'échelle, accumulation de capital physique, de capital humain, de capital de savoir, et changements institutionnels.

Une fois que la partie résiduelle aura été décomposée en éléments identifiables, et que l'on sera parvenu à comprendre l'effet conjoint et interdépendant des principaux déterminants de la croissance, une tâche ultime sera de déterminer de quelle manière il est possible de définir des politiques à partir de ces éléments. Les politiques envisagées jusqu'à présent par les économistes reposaient généralement sur l'offre d'inputs, mais concevoir et mettre en œuvre des politiques pour promouvoir les facteurs de hausse du revenu issus de la partie résiduelle sera un défi plus difficile à relever.

Dans la comptabilité de la croissance, si l'on désire expliquer en quoi consiste la partie résiduelle, ou la productivité totale des facteurs, la nouvelle génération d'économistes du développement devra s'atteler à la tâche essentielle d'affiner et de compléter les nouvelles théories de la croissance. Le cheminement de l'accumulation de capital vers le progrès technologique, tel qu'il se fait dans ces nouvelles théories, n'est qu'une partie de l'ensemble. En premier lieu, comme le fait remarquer Abramovitz, « il reste encore beaucoup trop de zones d'ombre dans la compréhension de l'influence relative de chacun des coûts des facteurs, de l'évolution de la science et de la technologie, et des institutions politiques et économiques ainsi que des modes d'organisation dont dépendent la découverte ou l'acquisition de nouvelles connaissances. Nous ne pouvons pas réduire le progrès actuel de la technologie, ni sa direction ni son rythme, à une fonction stable de l'offre d'épargne et des coûts de financement » (Abramovitz, 1993: 237). En second lieu, comme nous l'avons évoqué précédemment, le cheminement inverse s'impose également, concernant l'effet du progrès technique sur le taux d'accumulation du capital.

L'économie des idées et du savoir est un domaine qui demande à être élargi. Certaines questions politiques essentielles restent à éclaircir, au moyen de modèles intégrant l'innovation. Si un progrès technique volontaire doit être réalisé, quel est donc le schéma institutionnel qui stimulera un comportement des agents économiques allant dans le sens de la création d'un savoir? Les gouvernements peuvent-ils stimuler la production et l'utilisation des nouvelles connaissances? Quel est le mécanisme de recherche à l'œuvre, dans la

découverte des idées les plus susceptibles d'améliorer la productivité? Est-il possible d'identifier les zones géographiques dans lesquelles les effets d'entraînement auront la plus grande ampleur? Étant donné les facteurs qui concourent à la mondialisation, quelles sont les extensions de la théorie de la croissance endogène au commerce international, aux flux internationaux de capitaux et à la diffusion des idées dans le monde? Ce sont les pays en développement, du fait de leur ouverture croissante vers l'extérieur, qui seront les plus fortement concernés par les implications, au niveau international, de la nouvelle théorie de la croissance. Quels sont les meilleurs arrangements institutionnels pour l'accès à la connaissance déjà existante dans le monde? Il sera nécessaire d'analyser de manière plus étendue les non-convexités du processus de diffusion et d'intégration des nouvelles marchandises et des nouvelles techniques dans les économies en développement. ¹⁵ Tout ceci devra être intégré aux théories de la concurrence imparfaite.

L'influence des institutions

Pour comprendre l'hétérogénéité des expériences de «développement» au sens large des divers pays concernés, il sera nécessaire de mieux appréhender le rôle des organisations et des institutions. On dit souvent que les institutions comptent, et aujourd'hui, dans un souci d'aller au-delà du dualisme et d'instituer un système de prix de marché qui soit fiable, il est devenu courant de parler de «bonnes institutions». Mais que signifie ce terme? Et de quelle manière peut-on créer de bonnes institutions? Le modèle d'un monde de concurrence idéal est essentiellement dépourvu d'institutions, et fournit peu d'indications pour la réalisation effective de marchés performants. Voilà d'importants problèmes à résoudre pour la nouvelle génération d'économistes.

Douglas North (1994, 1997) nous apporte quelques idées préliminaires. Il souligne que la structure incitative de la société – qui est fondamentale pour le processus de changement – dépend de la structure institutionnelle de cette même société.¹⁶ Les institutions représentent «les règles du jeu dans la société, ou (...) les contraintes humainement disposées pour former les interactions humaines» (North, 1990: 3). Il ne s'agit pas seulement de règles formelles (constitution, lois et règlements) mais aussi de contraintes informelles (normes de comportement, conventions, codes de conduite auto-imposés). C'est de l'ensemble de ces règles, normes et conditions de mise en pratique, que dépend la performance économique.

Oliver Williamson (1995) interprète aussi la nouvelle économie institutionnelle du point de vue de l'environnement institutionnel – l'analyse macroéconomique des règles politiques et légales – ainsi que du point de vue micro-analytique des modes d'engagement et d'organisation de l'entreprise et du marché. À partir d'un objectif d'économie de coûts de transaction, les entreprises et les marchés mettent en place des institutions pour la gestion des contrats, de l'investissement et des affaires privées. Plusieurs modes d'organisation sont possibles: organisation de marché, organisation mixte, organisation hiérarchique, action publique. Chacun de ces modes d'organisation détermine des incitations et des contrôles différents, qui entraînent différents degrés de coopération ou de concurrence, et différentes conditions crédibles d'investissement et de contrats. ¹⁷

Les économistes institutionnels néoclassiques ont eu tendance à s'attacher aux institutions qui améliorent l'efficacité de l'allocation des ressources, et à considérer les variations des prix relatifs comme le principal moteur du changement institutionnel (Bardhan, 1989:

1391-1393). Cependant, le changement institutionnel implique aussi une redistribution, ce qui soulève le problème de l'action collective, le problème du pouvoir de négociation, le problème de la compétence de l'Etat (Evans, 1992) et le problème des processus politiques, autant de problèmes que l'économie institutionnelle néoclassique a ignorés.

Poser le problème des institutions lacunaires ou manquantes conduira peut-être aussi à réviser et à élargir le modèle dualiste de la première génération. Selon Myint (1985), le dualisme s'observe essentiellement dans un contexte organisationnel caractérisé par un développement incomplet non seulement du point de vue des marchés, mais aussi du point de vue du système administratif et fiscal de l'Etat. Au contraire de la première génération qui se reposait sur l'analyse limitée du modèle bi-sectoriel, avec le concept de « dualisme organisationnel », les implications politiques passent de l'obtention des « bons prix » à l'analyse de ce qui caractérise la mise en place d'institutions adéquates.

Il en est de même de la nouvelle approche du développement institutionnel en termes de théorie des jeux, et plus particulièrement de théorie des jeux d'évolution et de répétition. Telle que l'ont analysée Aoki et autres dans le domaine de l'analyse institutionnelle comparée, une institution est un équilibre issu d'un jeu. Une institution n'est pas le résultat d'un régime politique ni d'une culture, mais plutôt la solution endogène d'un jeu dans le domaine des échanges économiques, sociaux ou politiques. Ce nouveau type d'analyse comparée de problèmes d'institutions participe de la théorie des jeux, de la théorie des contrats et de l'économie de l'information dans des contextes comparatifs et historiques (voir Aoki, à paraître).

Une sorte d'« économie constitutionnelle » sera nécessaire pour déterminer quelles réformes des paramètres politico-institutionnels seront susceptibles de déboucher sur les incitations et les règles de comportement adéquates, pour les personnes entrant dans des relations d'échanges. Dans une économie en développement, il importe particulièrement que les institutions facilitent le changement, et également, qu'elles s'y adaptent (Stern et Stiglitz, 1997: 273). Pour ce faire, et pour réaliser son potentiel de développement, un pays doit se montrer capable de « beaucoup d'invention sociale – des changements permettant à la population d'être incitée à coopérer et à participer à l'activité économique » (Kuznets, 1966: 5). Ou alors, il faut un niveau suffisamment élevé de « capacité sociale » (Ohkawa et Kohama, 1989: 207-216).

Le rôle de la technologie et de la capacité sociale dans le rattrapage

Selon l'une des interprétations les plus courantes des notions de « rattrapage » et de « convergence », les facteurs de « congruence technologique » et de « capacité sociale » jouent un rôle clé dans la relation entre le leader en productivité et ses suiveurs. Abramovitz et David (1996) analysent la relation entre, d'une part, ces facteurs et, d'autre part, le potentiel de croissance d'un pays et sa véritable capacité « à effectuer les sauts technologiques et organisationnels » que suppose l'hypothèse de la convergence. Les contraintes qui pèsent sur le potentiel des pays sont de deux sortes. Tout d'abord, les limitations à la « congruence technologique » – limitations dues au fait que les frontières de la technologie ne progressent pas de manière uniforme dans toutes les dimensions et d'un pays à l'autre, c'est-à-dire avec le même impact proportionné sur la productivité du travail, du capital et des ressources naturelles, sur les demandes des différents facteurs de production, ni sur l'efficacité des diverses échelles d'output. Les pays à la traîne ont des difficultés à adopter et à adapter les pratiques

technologiques courantes du leader. La deuxième sorte de contrainte a trait à la «capacité sociale»: niveaux d'éducation et de compétence technique; institutions commerciales, industrielles et financières; caractéristiques politiques et socioculturelles influant sur la prise de risque, les incitations et les récompenses de l'activité économique.

Abramovitz et David résumant leur proposition générale de la manière suivante :

Le potentiel *effectif* de croissance rapide de la productivité des pays ne se détermine pas uniquement par les différences de niveau de technologie, d'intensité capitalistique et d'efficacité de l'allocation des ressources qui les séparent des leaders. Ce potentiel dépend aussi de leur accès aux ressources de base. Plus généralement, leur échelle de marché, leur offre relative de facteurs et leur structure de la demande liée aux contraintes de revenu les empêchent d'exploiter leurs capacités technologiques et leurs structures productives d'une manière aussi efficace que peuvent le faire les pays plus proches des frontières technologiques. Enfin, ces pays aussi sont limités par leurs caractéristiques institutionnelles qui restreignent leurs possibilités de financer, d'organiser et de faire fonctionner le genre d'entreprise dont ils auraient besoin pour exploiter les technologies situées aux confins de la science et de l'engineering. Ce sont tous ces éléments qui, ensemble, déterminent le potentiel effectif de croissance de la productivité d'un pays. (Abramovitz et David, 1996: 34).

«Capacité sociale», «infrastructure sociale» ou «capital social», ces termes ne recouvrent encore que des cases vides qu'il conviendrait de remplir, au moyen d'une analyse plus approfondie de l'organisation des institutions. ¹⁸

Définir le capital social

Après le capital physique, le capital humain et le capital de la connaissance, certains économistes ajoutent maintenant aux déterminants de la croissance un «capital social». Selon Collier (1998), la notion de «capital social» englobe la cohérence sociale et culturelle interne de la société, les normes et les valeurs qui gouvernent les interactions entre les individus et les institutions dans le cadre desquelles ces normes et valeurs entrent en jeu. La rentabilité économique du capital social devient tangible lorsque c'est l'interaction sociale qui produit des effets externes et permet une action collective en faveur d'un bénéfice mutuel en dehors du marché. On peut considérer la confiance, la réciprocité, les réseaux interpersonnels, la coopération et la coordination comme un «capital social civil» qui conditionne les interactions entre les agents économiques et produit des effets externes. ¹⁹

On peut, de même, définir le «capital social gouvernemental» comme recouvrant les avantages de la loi, de l'ordre, des droits de propriété, de l'éducation, de la santé et d'un «bon gouvernement». Dans la mesure où le capital social réduit les coûts de transaction et les coûts d'information et rend le capital physique et le capital humain plus productifs, on doit pouvoir le considérer comme un déterminant de la productivité totale des facteurs (la partie résiduelle de Solow).

A-t-il cependant les attributs du «capital» (Solow, 1995, 1999)? S'agit-il, d'un point de vue empirique, d'une importante contribution à la partie résiduelle, dans la décomposition de la fonction de production cumulée? Existe-t-il une recette pratique pour l'accu-

mulation du capital social? Comment peut se faire l'investissement en capital social? Qui devrait fournir le capital social?

Il ne fait pas de doute que le comportement des agents économiques est socialement conditionné. Néanmoins, abstraction faite du langage technique, l'invocation du « capital social » signifie-t-elle davantage qu'un appel à prendre en compte la culture et les institutions?

Et si nous ne pouvons pas attendre de l'analyse économique qu'elle quantifie la valeur résiduelle de « capital social » dans un modèle de croissance selon Solow, nous pouvons toujours procéder à l'analyse qualitative des structures comportementales.²⁰ On peut également mener une analyse plus spécifique et plus rigoureuse sur des sujets tels que la transparence dans les prises de décision, un système administratif efficace, une comptabilité efficace, un système légal fiable, les moyens d'éviter la corruption, les améliorations de la gestion des affaires, la cohésion sociale, et la compétence et la crédibilité de l'Etat. Pour les besoins de certaines analyses approfondies de ce type, on peut envisager de renforcer les liens entre l'économie du développement, la nouvelle économie institutionnelle et la nouvelle sociologie économique.²¹ Les tentatives de pousser plus loin les recherches empiriques sur les problèmes de risque et d'incertitude, sur la réduction des coûts d'information et de transaction et sur les effets externes des interactions sociales, seront particulièrement bienvenues.

Cette importance accordée au capital social – autrement dit à la culture, aux institutions et aux structures comportementales – devrait donner à l'explication du processus du changement un aspect pluridisciplinaire. Selon North (1990, 1997), les croyances culturelles constituent un déterminant fondamental de la structure institutionnelle. Ce n'est donc pas l'économie, mais plutôt la psychologie, la sociologie, la science politique, l'anthropologie, le droit et l'histoire, qui doivent apporter les réponses, à propos des origines des croyances culturelles et de la manière dont elles influencent les changements institutionnels et la formation du capital social au cours du temps. C'est une recherche interdisciplinaire qui s'impose ici, pour pouvoir comprendre les obstacles au changement, lorsque ces obstacles sont liés à des valeurs ou à des institutions. Dans ce domaine, les recherches viennent tout juste de commencer.

En fait, les implications les plus générales de la culture n'ont pas encore été beaucoup étudiées à ce jour. Landes, d'une manière convaincante, explique pourquoi :

Si l'histoire du développement économique nous apprend quelque chose, c'est que c'est la culture qui fait toute la différence. (Max Weber avait raison sur ce point.) Les performances des minorités expatriées en font foi: il n'est que de penser aux Chinois en Asie du Sud-Est, aux Indiens en Afrique de l'Est, aux Libanais en Afrique de l'Ouest, aux Juifs et aux Calvinistes dans une grande partie de l'Europe, etc. Pourtant, la culture, au sens des valeurs et attitudes intrinsèques qui gouvernent une population, fait peur aux universitaires. Elle dégage une odeur de soufre, elle évoque la race et l'hérédité, avec leur côté inaltérable. Dans leurs moments de lucidité, les économistes et les sociologues reconnaissent que cela n'est pas vrai, et saluent véritablement les changements culturels lorsque ceux-ci vont dans le bon sens, tout en déplorant ceux qui vont dans le mauvais sens. Cependant, applaudir ou déplorer supposent la passivité de l'observateur, l'incapacité de se servir de son savoir pour modeler les gens et les choses. Les technologues préfèrent modifier les taux d'intérêt et les taux de change, libéraliser le commerce, changer les institutions

politiques, gérer. D'un autre côté, critiquer une culture porte atteinte à un ego, offense une identité et blesse un amour-propre. Venant de l'extérieur, ce genre de blâme, même exprimé avec tact et de manière indirecte, empesté la condescendance. Les réformateurs de bonne volonté ont appris à garder leurs distances vis-à-vis de cette attitude. (Landes, 1998: 516-517).

Quelque temps plus tôt, Ruttan avait admis la difficulté de mener une analyse pluridisciplinaire rigoureuse de la culture, mais son point de vue reste d'actualité pour la prochaine génération :

La première génération d'économistes du développement, celle d'après-guerre, avait privilégié, au moins sur le plan rhétorique, le rôle positif ou négatif joué par l'héritage culturel des groupes humains dans la croissance économique. Elle avait intégré le corpus de travaux d'histoire, de philosophie, d'anthropologie, de sociologie et de science politique selon lesquels l'héritage culturel exercerait une influence majeure sur les comportements, et donc, dans les sociétés traditionnelles, sur les réactions aux phénomènes et aux opportunités de la modernisation de la vie en collectivité, et sur les réponses aux possibilités de développement économique national. La position générale de la profession n'est cependant pas claire vis-à-vis de ceux, parmi les économistes du développement, qui ont sérieusement tenté d'intégrer des variables culturelles dans la théorie du développement ou dans l'analyse du processus du développement. Toutefois, malgré l'échec de la recherche sur les implications économiques de l'héritage culturel à se faire une place sûre dans la littérature ou la pensée du développement économique, la conviction selon laquelle « la culture compte » reste très présente dans le préconscient de la pensée et de la pratique du développement. Si les chercheurs et les praticiens du développement sont obligés de tenir compte de l'héritage culturel de manière intuitive plutôt que de manière analytique, ce devrait être le signe d'un manque de capacité professionnelle, et non la preuve que la culture ne compte pas. A mon avis, il serait temps qu'une nouvelle génération d'économistes du développement examine à nouveau les progrès accomplis dans les autres sciences sociales, qui ont un lien avec l'économie, et tente d'évaluer dans quelle mesure elle peut contribuer à notre compréhension du processus du développement et à la conception des institutions adéquates. (Ruttan, 1989: 1385).

La prise en compte de la culture conditionne le développement des institutions, dont dépendent l'efficacité de la gestion des affaires publiques et ses conséquences sur la croissance économique. Quelles sont les conditions nécessaires pour créer des institutions fortes, réactives et réellement représentatives? Comme le demande Putnam (1992), le civique (la confiance sociale, la coopération, le consensus social) peut-il prédire l'économie? Même si Putnam a centré ses recherches sur les disparités Nord-Sud en Italie, son analyse peut aussi s'appliquer aux relations mondiales Nord-Sud.

Les recherches menées sur les sujets précédemment évoqués – ainsi que les recherches sur d'autres sujets, comme ceux qui touchent à l'inégalité des sexes ou l'environnement – auraient, toutes, beaucoup à gagner à revêtir un aspect pluridisciplinaire. Les hypothèses faites par les économistes sur les institutions, les valeurs et les motivations en présence pro-

cèdent généralement de la seule observation des sociétés occidentales. C'est pourquoi il serait important d'y apporter quelques correctifs. L'infrastructure sociale sous-tendant le processus du développement mérite une analyse plus approfondie. On peut en dire autant de la contribution du développement socioculturel et du développement politique au développement économique. Dans la mesure où l'élucidation des questions de changement des institutions, de culture et de capital social doit se faire au-delà du cadre de la concurrence parfaite et du choix rationnel qui caractérise l'analyse néoclassique, la théorie du développement a toute sa place, mais il lui faut devenir plus spécifique par rapport à l'époque et aux pays étudiés.

L'évolution des institutions financières

Dans le processus de développement d'un pays, une meilleure compréhension de l'évolution des institutions financières, comme de l'évolution des institutions économiques, sera d'une grande importance. A propos des banques et autres organismes de crédit, Stiglitz déclare :

Il semble que l'on assiste à une sous-estimation presque universelle de l'importance du rôle que jouent ces institutions dans notre société (...) De récents travaux sur l'économie de l'information nous ont permis de mieux comprendre que l'on avait considéré comme des « imperfections du marché des capitaux » ce qui n'était que le reflet des imperfections de l'information, lesquelles sont endémiques – et dont ces institutions ont pour fonction sociale de s'occuper. Toutefois, il serait sage de la part des [pays en développement] de conclure de ces assertions théoriques que le gouvernement peut faire mieux. Si, sur les marchés, l'allocation efficace au sens de Pareto n'est pas nécessairement atteinte, il existe peu de raisons de penser que les gouvernements ont la possibilité – sans d'intenses cogitations sur le moyen de concevoir les institutions les plus adéquates – d'améliorer l'allocation des ressources ; et il existe au contraire d'excellentes raisons de penser qu'ils peuvent faire empirer les choses. De plus, une politique de taux d'intérêt au-dessous du marché donne aux fonctionnaires du gouvernement chargés d'accorder les crédits un pouvoir discrétionnaire considérable, susceptible d'être utilisé, et il l'a été, soit pour satisfaire leurs intérêts personnels, soit pour satisfaire les intérêts du parti au pouvoir. (Stiglitz, 1989a : 61).

Si le changement institutionnel revêt une importance primordiale pour le développement, la nouvelle génération peut aussi apprendre beaucoup en s'intéressant davantage à l'histoire de l'évolution des marchés et des institutions économiques, en tant que parties intégrantes du processus du développement. Nous pouvons déplorer, avec Jeffrey Williamson, le fait que :

Pris dans l'urgence des crises actuelles, les économistes du développement semblent aujourd'hui moins intéressés par les grandes questions qu'éclaire l'histoire économique, que l'était une génération plus ancienne qui s'était empressée de lire Kuznets lorsque celui-ci avait commencé à publier ses articles dans *Economic Development and Cultural Change* dans les années cinquante. Il semble véritablement y avoir un fossé grandissant entre l'économie du développement contempo-

raîne et l'histoire économique. Quelle grande ironie est-ce là, puisque nous en connaissons bien davantage aujourd'hui, sur les révolutions industrielles du passé, qu'il y a trois décennies. Pour le dire tout à fait crûment, l'histoire économique est à présent bien plus à même d'enrichir le débat actuel à propos des pays moins avancés, qu'elle ne l'était dans les années cinquante et soixante. (Williamson, 1991: 2-3).

La nouvelle génération pourrait entreprendre, sur la base d'une fusion de la théorie de la croissance endogène et de l'histoire économique, une analyse plus approfondie de l'impact des institutions et des politiques sur le développement économique.²²

Les implications de la mondialisation

Au fur et à mesure que la mondialisation prend de l'ampleur, de nouveaux problèmes vont prévaloir davantage, concernant la poursuite d'un développement national dans le contexte d'une économie mondiale intégrée. Les modèles d'économie ouverte vont devenir la règle, encore plus que pour les générations qui ont précédé. Par ailleurs, alors que précédemment, les problèmes de politique internationale tournaient autour de la politique commerciale, la prochaine génération devra davantage consacrer ses efforts à déterminer les effets des mouvements internationaux de capitaux, de la migration des populations et des transferts de technologie.

Les agaceries d'hier sur la pensée non indépendante et le Nouvel ordre économique international appartiennent au passé. La question qui suscitera le plus de controverses sera de savoir si la mondialisation est bénéfique aux pays pauvres, et si, à l'intérieur d'un pays, elle profite ou non aux personnes pauvres. Il reviendra à la prochaine génération de démêler les effets positifs et les effets négatifs de la mondialisation.

Par ailleurs, les marchés, la technologie et les grands groupes relevant d'une vision mondiale, tandis que la juridiction de l'Etat-nation n'est qu'un problème local, il s'ensuivra un besoin accru d'interventions de la part de la Banque Mondiale, du FMI et de l'Organisation Mondiale du Commerce. En tant que principaux constituants du secteur public international, ces derniers devront concevoir de nouveaux programmes destinés à faire en sorte que les bienfaits de la mondialisation soient plus équitablement partagés, que l'on évite une concurrence politique indésirable et que les problèmes de risques de marchés soient maîtrisés, tandis que l'intégration économique internationale deviendra toujours plus complexe.

La complémentarité de l'Etat et du marché

S'il est un sujet qui est appelé à dominer le futur de l'économie du développement, ce sera, comme dans le passé, la question des rôles respectifs de l'Etat et du marché dans la réduction de la pauvreté. De nouvelles perspectives apparaîtront cependant, concernant le rôle de l'Etat. Le problème ne sera plus de choisir entre la défaillance du marché et la défaillance de l'Etat, comme dans la vision néoclassique. Au lieu de cela, l'analyse future devra tenir compte des nouvelles carences du marché, évaluer les politiques gouvernementales dans une optique coût-bénéfice, et déterminer de quelle manière l'intervention de l'Etat peut soutenir l'institution et le développement des marchés.

Il est probable que l'on assistera dans l'avenir à une réaction contre l'option de l'Etat

minimaliste, telle qu'elle a été défendue par la seconde génération. Il est vrai qu'il n'est pas souhaitable d'étendre démesurément l'Etat, et que le gouvernement ne saurait faire mieux que le secteur privé en ce qui concerne la production directe de biens de consommation et de production, ou en matière d'innovation et de changement. Cependant, le gouvernement aura toujours des fonctions à exercer vis-à-vis des carences du marché (information imparfaite, marchés imparfaits ou incomplets, effets externes dynamiques, rendements d'échelle croissants, équilibres multiples, dépendance du chemin suivi). Il lui reviendra toujours d'assurer la production de biens publics, de satisfaire de justes revendications en matière d'éducation et de santé, de lutter contre la pauvreté et d'améliorer la distribution du revenu, de produire l'infrastructure physique et l'infrastructure sociale, et de protéger l'environnement.

L'objectif sera d'obtenir que les gouvernements s'occupent de ce qu'un gouvernement fait le mieux. Le défi à relever sera d'obtenir les bienfaits de l'intervention de l'Etat au moindre coût.

Bien que les générations précédentes aient considéré l'Etat et le marché comme deux mécanismes substituables d'allocation des ressources, il sera plus utile de considérer l'Etat comme partie intégrante du système économique, fonctionnant parfois en remplacement d'autres éléments institutionnels, et à d'autres moments comme un complément de ces éléments. Dans le processus de décision politique, il faudra mettre l'accent sur la relation de complémentarité entre l'Etat et le marché. Cela supposera une analyse plus étendue de ce qu'Aoki a appelé une position de « renforcement du marché », laquelle analyse devra étudier dans quelle mesure la politique gouvernementale peut compléter ou aider à la coordination du secteur privé.

On devrait considérer le gouvernement comme un acteur endogène, en interaction avec le système économique en tant que groupement cohérent d'institutions, plutôt que comme un agent neutre et omnipotent relié au système économique de manière exogène avec pour mission de pallier ses problèmes de coordination (...) Selon un tel point de vue, la politique du gouvernement n'a pas pour objectif direct de mettre en œuvre un mécanisme de substitution pour pallier les carences du marché, mais plutôt d'augmenter la capacité des institutions du secteur privé à le faire. (Aoki, Kim et Okuno-Fujiwara, 1997: 2).

Le renforcement du marché peut prendre plusieurs formes, depuis la législation indirecte influant sur les incitations, jusqu'à l'intervention directe du gouvernement pour structurer les marchés. A titre d'exemple de régulation indirecte, Aoki et autres ont appliqué le critère du renforcement du marché au développement des marchés financiers (Hellmann, Murdock et Stiglitz, 1996). Le gouvernement peut soutenir le système bancaire par le moyen du contrôle des taux de rémunération des dépôts, ainsi que par des restrictions à l'entrée – c'est-à-dire en exerçant un contrôle financier – afin d'éviter une concurrence excessive et de créer des rentes faisant augmenter la valeur de franchise des banques, et incitant celles-ci à éviter le risque moral et à mieux contrôler les prêts et les risques. Le principe général est que l'intervention du gouvernement peut faciliter la coordination du secteur privé en créant des « rentes contingentes » c'est-à-dire des bénéfices en excédent par rapport au marché concurrentiel, sous réserve que certaines conditions soient satisfaites (concernant par exemple les licences ou les subventions à l'export ciblées).

A l'avenir, la politique de développement, en théorie et en pratique, devra bien davantage prendre en considération, dans divers cas de figure, ce type d'interdépendance entre l'Etat et le marché. Comme Stern (1997: 168 f) le fait remarquer, cette approche rendra plus délicates et plus difficiles les tâches auxquelles les gouvernements seront confrontés. Une telle conjonction de la politique publique et des marchés soulèvera des problèmes conceptuels bien plus sérieux que ceux auxquels devaient faire face les gestionnaires des économies dirigistes. Par bien des aspects, les fonctions de décideur politique, de conseiller politique et d'administrateur deviendront plus difficiles.

La décision politique et le conseil en économie

Même si les économistes de la nouvelle génération s'attaquent à ces problèmes de politique, leurs efforts ne serviront pas à grand'chose si les gouvernements ne tiennent pas compte de leurs conclusions normatives. Pourquoi, en effet, les gouvernements n'écoutent-ils pas les économistes du développement? Et comment faire pour mieux mettre en application les conseils politiques des économistes? Ces questions seront au cœur des préoccupations de la prochaine génération.

A ces questions, la nouvelle économie politique (néoclassique) apporte un début de réponse, en aidant les économistes à comprendre le processus de décision politique, à intégrer le gouvernement dans les modèles et à identifier les conditions dans lesquelles les réformes politiques sont possibles.²³ Cependant, il faudra que la nouvelle génération aille au-delà de l'analyse néoclassique des fonctions de préférence politique, des ressources politiques et des contraintes politiques applicables aux marchés politiques.²⁴ Les recherches empiriques de demain exigeront en effet une théorie plus approfondie de l'analyse du bien-être sous contrainte politique.

Même si la nouvelle économie politique peut apporter quelque éclairage sur les causes de la faillite étatique, prétendre pouvoir expliquer tout processus de décision politique à travers des modèles de choix rationnel et de comportement égoïste procéderait d'une généralisation abusive (Green et Shapiro, 1994; Friedman, 1995). D'autres éléments d'ordre psychosociologique entrent en jeu dans le processus de décision, surtout lorsque le contexte qui prévaut est celui de la «rationalité limitée» (Simon, 1957: 241-260). En fait, il n'est pas possible de caractériser le comportement politique d'une manière universelle. Dans la réalité, nous n'avons pas affaire à un Etat unitaire mais plutôt à un ensemble de préférences. Par ailleurs, à certains moments c'est l'altruisme ou un certain sens du bien public qui opère, plutôt que l'égoïsme, tandis qu'à d'autres moments, c'est la rationalité économique qui prend le pas sur la rationalité politique. On ne devrait pas non plus oublier les idées de l'ancienne économie politique: à savoir que la tradition historique, la structure sociale, les idéologies et les institutions peuvent exercer leur influence sur les décisions politiques, au détriment des modèles de choix rationnel.²⁵

La nouvelle économie politique est plus forte pour éclairer *a posteriori* les exemples de faillite étatique. Cela dit, par-delà l'analyse positive, la nouvelle économie politique peut-elle aussi avoir une valeur prédictive et normative pour la promotion des réformes politiques? Elle ne s'est pas attachée jusqu'à présent à évaluer celles-ci *a priori*. Si la nouvelle économie politique a relativement négligé de réclamer des réformes politiques pour les besoins des réformes économiques, c'est parce qu'elle suppose un Etat réduit à son minimum. Comme le remarque Grindle, «sa faiblesse, en tant qu'approche pour la compré-

hension de la prise de décision dans les pays en développement et en tant qu'outil analytique, est de reposer sur l'hypothèse selon laquelle la politique joue un rôle négatif dans les efforts pour bénéficier des « bonnes politiques » (Grindle, 1991: 44). Il ne faudrait cependant pas voir dans la politique « un bâton dans les roues de l'économie, mais plutôt le principal moyen par lequel les sociétés cherchent à résoudre les conflits liés aux problèmes de distribution et aux problèmes de valeurs. Dans une telle perspective, on ne devrait pas considérer le comportement politiquement rationnel comme une contrainte vis-à-vis de la réussite d'une politique publique au bénéfice de la collectivité » (Grindle, 1991: 45).

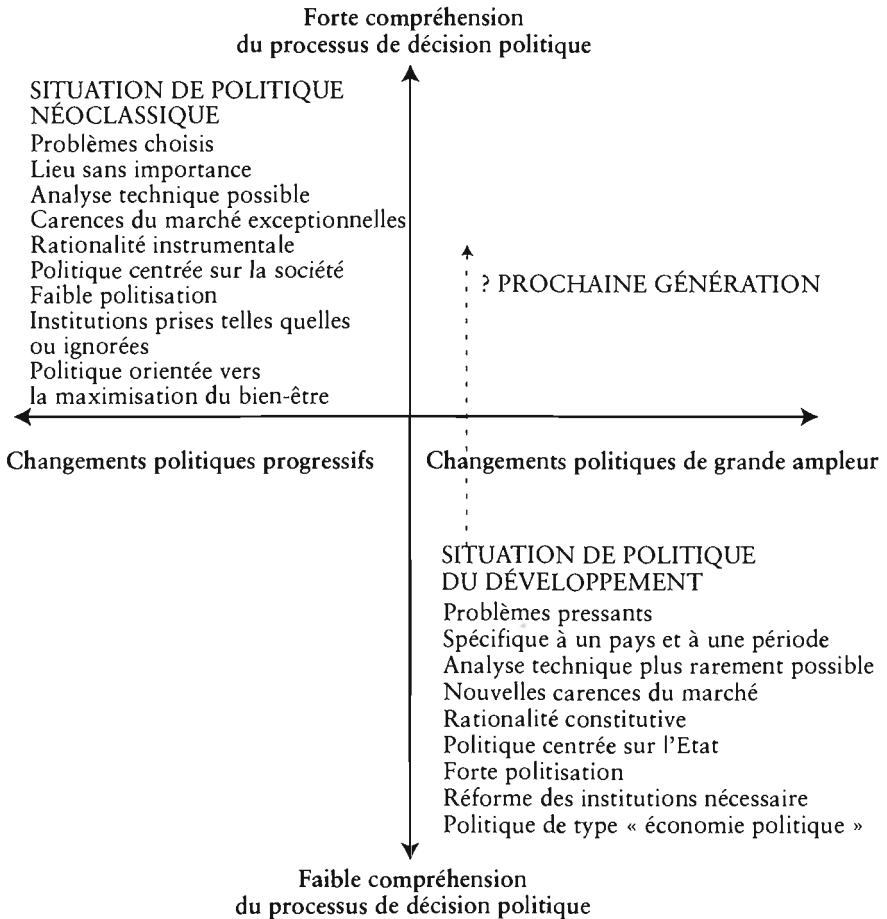
Dans le cadre des réformes politiques, il importe de comprendre les raisons du succès d'une politique gouvernementale. La nouvelle économie politique ignore ce que Grindle appelle les « moments critiques », à savoir les points d'inflexion à partir desquels se produisent les changements politiques: là où l'on passe, par exemple, des politiques de substitution à l'import à la promotion de l'export, les politiques inflationnistes à une stabilisation efficace, de la répression financière à la libéralisation financière. Etant donné le caractère hétérogène de l'expérience politique du développement, il serait vital de savoir quelles ont été les causes des « points d'inflexion » positifs des réformes politiques, dans divers pays. Quels sont les facteurs qui favorisent l'innovation en politique? Qui dit réformes politiques dit volonté politique d'entreprendre, mais une théorie de l'entreprise politique est quelque chose qui reste à inventer.²⁶ Pour ce faire, il nous faut nous tourner non seulement vers les économistes, mais aussi vers les historiens, les psychosociologues et les spécialistes en science politique.²⁷ Il n'est pas possible de se contenter de la théorie simplifiée du choix public que nous propose la nouvelle économie politique, surtout pour les gouvernements des pays en développement. Il faudra que l'analyse de la politique du développement permette d'identifier les relations fonctionnelles entre les facteurs économiques et les autres facteurs, ainsi que leurs poids respectifs, afin de déterminer de quelle manière il convient d'orienter les incitations, les attitudes, la structure organisationnelle, les relations sociales et tous les autres facteurs qui relient les changements économiques aux changements qui se produisent ailleurs que dans le domaine de l'économie. Il est clair que la réussite future d'une politique économique à transformer les structures dépendra d'une meilleure compréhension de la manière de réaliser des transformations sociales et politiques.

Dans le passé, les moments critiques et les points d'inflexion concernaient ce que Hirschman appelle les problèmes « pressants », par opposition aux problèmes librement « choisis » (Hirschman, 1963). Les problèmes pressants sont ceux « qui s'imposent aux décideurs politiques par le biais des pressions des parties externes lésées ou intéressées ». Les problèmes choisis sont ceux que les décideurs politiques « ont sorti de leur chapeau » par suite de leur propre perception et de leurs propres préférences. Les problèmes pressants sont en général ceux qui traduisent la perception d'une crise. Les réformes politiques qui impliquent des changements importants sont plutôt motivées par des problèmes pressants. Mais il nous faut maintenant nous demander si les économistes exercent suffisamment d'influence sur ces grands changements.

Les économistes sont généralement plus compétents pour traiter les situations relevant de l'analyse économique « ordinaire ». Il s'agit des situations observables dans un contexte politique de changements progressifs, liés à des problèmes choisis. Ces situations se prêtent davantage à une analyse technique, et ne relèvent donc pas du politique, du moins pas plus que de raison. Les économistes supposent que le gouvernement cherche d'une certaine manière à maximiser le bien-être général. Les situations plus politiques sont celles qui

relèvent d'un genre instrumental de rationalité (des outils techniques comme moyens d'atteindre des objectifs politiques). L'idée est celle d'un type de politique centré sur la société, le gouvernement jouant un rôle de chambre de compensation, d'intermédiaire, entre les groupes d'intérêt en présence.²⁸ Les institutions sont prises telles qu'elles sont, ou ignorées. Ce sont les conditions qui prévalent dans le quart supérieur gauche de la figure 1, qui est représentatif de l'analyse économique néoclassique ordinaire, avec un fort degré de compréhension, de la part des économistes, du processus de décision politique.

Figure 1. L'analyse contrastante de différentes situations politiques



Au contraire, lorsque les économistes sont confrontés à des situations caractérisées par des changements politiques de grande ampleur qui vont de pair avec des transformations structurelles, ils sont appelés à conseiller les pays en développement dans un contexte d'économie politique. Dans ce type de contexte, les économistes sont moins à même de comprendre le processus de décision politique, et les problèmes qui se posent sont des problèmes pressants (voir le quart inférieur droit de la Figure 1). L'analyse technique ne peut

les appréhender aussi bien, c'est plutôt la politisation qui domine, avec des implications de changement politique et social. Le processus politico-économique a son importance. La rationalité en jeu est de type constitutif: ce qui signifie qu'il faut décider comment les décisions doivent être prises. Une constitution s'impose, ainsi qu'un contexte institutionnel pour la prise de décision. Le processus de décision politique est davantage centré sur l'Etat. La nature et la formation du capital social jouent un grand rôle dans la possibilité de choix dynamiques. Quant à l'organisation institutionnelle, elle a besoin d'être changée.

Si la nouvelle génération d'économistes du développement souhaite imposer son rôle de conseil, sur la manière de pallier les carences hors marché et de vaincre les obstacles aux réformes politiques, il lui faudra porter davantage son attention sur les situations représentées dans le quart inférieur droit de la figure 1. La tâche de ces économistes sera de rendre les changements politiques transparents, en caractérisant la distribution des coûts et des profits non seulement économiques mais aussi politiques des réformes, et en identifiant les gagnants et les perdants. Pour promouvoir des réformes politiques, il leur faudra aussi rechercher des moyens envisageables de dédommager les perdants, trouver comment former des coalitions de soutien, et évaluer la possibilité d'une autre organisation institutionnelle et administrative. Il sera d'une importance particulière de distinguer les décideurs politiques des chercheurs de rentes et des groupes d'intérêt, de manière à favoriser l'émergence d'un gouvernement susceptible de rechercher l'efficacité économique plutôt que de privilégier certains intérêts.

Pour pouvoir mieux comprendre les raisons des différentiels de performance en matière de développement, et pour mieux savoir de quelle manière il convient de mettre en œuvre des réformes politiques, la nouvelle génération aura besoin d'approfondir à la fois les idées de la nouvelle économie politique et celles de l'ancienne. On peut envisager d'enrichir l'analyse au-delà des limitations des modèles formels de choix rationnel, en y intégrant certains concepts de l'ancienne économie politique tels que le nationalisme, le pouvoir, l'idéologie, la classe, ainsi que les liens entre l'Etat et la société. On peut attendre des recherches futures une synthèse de l'ancienne et de la nouvelle économie politique, qui permettrait de cerner les possibilités de réformes politiques à proposer sur la base de variables de nature plus politique, et d'une conception plus éclairée du processus de décision politique.

D'autres recherches s'imposent également pour comprendre la nature des changements institutionnels et leurs effets sur le développement. Les économistes ont déjà commencé à s'intéresser un peu plus aux fonctions des marchés, aux droits de propriété, à la formation des contrats, aux problèmes d'information, aux changements organisationnels et aux systèmes d'incitation. Les économistes devront aussi, pour mieux comprendre la partie résiduelle, appréhender à l'aide de modèles la manière dont la formation du capital social et l'organisation des institutions permettent de mieux gérer la complexité des choix dynamiques, dans le secteur privé comme dans le secteur public. Plus l'économie est gérable en termes d'incitations et de capacités, plus elle est productive. Grâce à une vision plus complète du processus pratique de décision, les économistes devraient être mieux à même de suggérer des remèdes, non seulement aux carences du marché, mais aussi aux carences hors marché. En même temps, peut-être saurait-on mieux comment faire pour que les conseils donnés par les économistes soient davantage suivis.

Si nous pouvons disposer aujourd'hui de données plus complètes sur les divers aspects du sous-développement, c'est précisément l'accumulation d'informations toujours plus

nombreuses qui pose à la prochaine génération des difficultés pour définir un cadre de travail théorique pertinent, afin d'ordonner ces données de façon logique. Plus important, il est nécessaire de définir une jonction avec la prise de décision politique.

On peut espérer que les recherches futures permettront à la prochaine génération de résoudre plus efficacement les problèmes pressants des économies en développement, qui se prêtent moins à l'analyse technique et sont plus teintés de politique, relèvent de la rationalité constitutive et appellent à améliorer le capital social et à changer les institutions. La génération qui arrive, appelée à se spécialiser dans l'analyse de la politique de développement, pourra alors passer du quart inférieur droit de la figure 1 au quart supérieur droit (selon la flèche en pointillé). Ainsi l'analyse néoclassique sera-t-elle affinée par les économistes du développement. L'économie du développement, en tant que sous-discipline distincte, ne saurait être simplement équivalente à l'application des principes économiques universels.

En annonçant le déclin de l'économie du développement, Hirschman (1981) soulignait la domination de la « mono-économie ». Kreps (1997: 65-66), également, a considéré que l'économie, depuis la Seconde Guerre mondiale, n'utilise qu'une seule « langue méthodologique » fondée sur la modélisation mathématique, ainsi qu'une « série réduite d'hypothèses canoniques » qui se sont imposées dans presque toutes les branches de la discipline.²⁹ Cependant, aussi longtemps que les caractéristiques des pays en développement les distingueront des pays industrialisés, l'économie du développement aura sa raison d'être en tant que sous-discipline. Et même s'il existe un ensemble de principes économiques fondamentaux, leur application à un pays particulier dépend de la structure économique, des institutions, du régime politique, de la capacité administrative, de la culture et de l'histoire de ce pays.

Comme le dit Bliss :

Les principes économiques généraux sont précisément trop généraux pour pouvoir nous éclairer sur leurs applications possibles dans les économies peu développées. Considérées séparément, les différentes parties de la méthodologie et de la théorie économique qui selon ces principes s'appliquent de manière plus ou moins universelle ne nous en disent pas assez, dans le cadre d'une application particulière. Pour que ces parties débouchent sur quelque chose, il faut les élargir et les expliquer. Une fois que cela est fait, une nouvelle spécialité est créée. L'économie du développement se compose pour partie d'un affinement de l'économie générale dans le sens de la résolution de problèmes propres au contexte du développement, et pour le reste, de certaines idées particulières qui se sont avérées utiles dans l'étude des pays en développement. (Bliss, 1989: 1188).

Notes

1. Pour un survol complet de la littérature existante, voir le *Handbook of Development Economics* (Chenery et Srinivasan, 1988, 1989; Behrman et Srinivasan, 1995). Voir aussi Waelbroeck (1998).

Un certain nombre d'études rétrospectives de l'évolution de l'économie du développement

ont été publiées dans les années 80 ; voir Hirschman (1981) ; Livingstone (1981) ; Sen (1983) ; Bhagwati (1984) ; Arndt (1987) ; Stern (1989).

2. Bien que les économistes de l'École classique se soient intéressés à la croissance économique et à « l'État progressiste », cet intérêt a pris fin avec la révolution marginaliste des années 1870. Aux débuts de l'actuelle économie du développement, W. Arthur Lewis pouvait introduire sa Théorie de la croissance économique (*Theory of Economic Growth*, 1955) en ces termes : « Un ouvrage de ce genre m'a semblé nécessaire parce que la théorie de la croissance économique, une fois de plus, représente un enjeu mondial, et parce qu'aucun traité complet sur ce sujet n'a été publié depuis près d'un siècle. Le dernier ouvrage important couvrant ce vaste domaine était *Principes d'économie politique* de John Stuart Mill, publié en 1848. »

Lewis commença à enseigner l'économie du développement à l'Université de Manchester en 1950. Le premier séminaire consacré au développement, à l'Université d'Oxford, fut organisé par Hla Myint en 1950. La discipline fut introduite à Harvard et à Yale en 1952-1953. Au cours des années cinquante, le nombre de revues consacrées au développement économique se mit à croître. Comme l'indique l'*Index of Economic Articles*, le nombre d'articles sur le développement tripla entre 1950-1954 et 1960-1964.

3. Nous nous intéressons ici à la nature générale de l'analyse, mais il y a eu, bien sûr, des dissidents. Voir, par exemple, Bauer (1957) et Myint (1967), dont il est question plus loin.

4. La condition de Harrod-Domar pour le taux de croissance nécessaire du stock de capital est $K'/K = s/v$, où K' est la croissance du capital, K est le capital, s est le taux d'épargne moyen, et v est le ratio capital/output K/Y (Harrod, 1948 ; Domar, 1947).

5. Voir Meier et Seers (1984) ; Meier (1987). Dans ces ouvrages, des membres éminents de la première génération d'économistes du développement adoptent un point de vue rétrospectif, et se livrent à des réflexions sur les raisons pour lesquelles ils ont dit ce qu'ils ont dit dans leurs ouvrages précédents. Le premier volume comprend des essais de Lord Bauer, Colin Clark, Albert O. Hirschman, Sir Arthur Lewis, Gunnar Myrdal, Raúl Prebisch, Paul N. Rosenstein-Rodan, Walt W. Rostow, Sir Hans W. Singer et Jan Tinbergen. Les auteurs du second volume sont Celso Furtado, Gottfried Haberler, Arnold C. Harberger, Hla Myint et Theodore W. Schultz.

6. La première génération avait aussi été influencée par l'expérience de l'industrialisation à la soviétique, par la pratique de la gestion économique nationale au cours de la Grande Dépression, par la mobilisation des ressources en temps de guerre, et par l'assistance entre gouvernements dans le cadre du Plan Marshall pour la reconstruction de l'Europe occidentale après la Guerre.

7. Voir Meier et Baldwin (1957), ch. 1, 14 et 15.

8. Auparavant, déjà, Peter Bauer (1957: 14-28) avait critiqué l'économie « sans prix », et Hla Myint (1967: 119-121) avait critiqué le manque de réalisme politique des modèles théoriques.

9. Il est frappant de voir que presque quatre décennies après la première mission de la Banque Mondiale, ce point de vue était encore similaire à celui qu'avait exprimé Lauchlin Currie :

Lorsqu'en 1949, on m'a demandé d'organiser et de diriger la première mission d'étude de la Banque Mondiale, une mission de ce genre n'avait pas de précédents, et l'on ne parlait nulle part d'économie du développement. J'ai alors considéré tout simplement qu'il s'agissait d'appliquer diverses branches de l'économie aux problèmes d'un pays particulier, et j'ai donc recruté un groupe de spécialistes en finances publiques, en commerce extérieur, en transport, en agriculture, etc. J'y ai toutefois inclus des ingénieurs et des techniciens de la santé publique. Il en est ressorti une série de recommandations dans divers domaines. J'ai eu soin de lui donner pour titre « les fondements d'un programme » plutôt que d'y voir un plan socioéconomique. (Currie, 1981: 54-58)

10. Le contraste de génération entre la Commission économique pour l'Amérique Latine (Prebisch, 1950) et la Banque Mondiale (1993a) est très marqué.

11. A propos de la notion de « conditions globales », voir Hicks (1939: ch. 6).

12. Pour un survol général de la théorie de la croissance endogène, et à propos de la croissance par la connaissance, voir Aghion et Howitt (1998).

13. Pour une étude empirique instructive, voir Barro (1991).

14. A propos de l'organisation des institutions rurales, voir Hoff, Braverman et Stiglitz (1993).

15. Pour une étude de l'impact de l'ouverture économique sur la transmission de la connaissance technique, voir Coe et Helpman (1995); Coe, Helpman et Hoffmaister (1997). Une synthèse de la nouvelle théorie de la croissance et de la théorie des échanges nous est proposée par Grossman et Helpman (1991).

16. Voir aussi les chapitres de North et Toye dans Harriss, Hunter et Lewis (1995). On doit à Matthews (1986) une étude précoce et perspicace sur les institutions (bien que n'étant pas consacrée aux pays en développement).

17. Pour une réflexion sur la convergence éventuelle entre la « nouvelle économie institutionnelle » et « l'ancienne » économie institutionnelle, voir Hodgson (1998).

18. A propos de la capacité sociale, voir Adelman et Morris (1968); Temple et Johnson (1998). A propos de l'infrastructure sociale, voir Stern (1991: 128 f). Par « infrastructure sociale », on entend « la manière dont se font les affaires, plutôt que le capital humain. Un système dans lequel les individus se comportent de façon malhonnête, ou dans lequel la bureaucratie fait de l'obstruction, ou dans lequel les droits de propriété ne sont pas clairement définis et respectés, peut conduire à une allocation des ressources très inefficace, en raison du coût qu'impliquent l'assurance contre la malhonnêteté, le fait de circonscrire la bureaucratie ou le renforcement des droits de propriété. Ces coûts, ainsi que les distorsions au niveau des incitations, peuvent constituer de sérieux obstacles à la croissance » (Stern, 1991: 128). A propos du capital social, voir Coleman (1988a, 1988b: surtout 392-399); Putnam (1993); Fukuyama (1997); Collier (1998); Dasgupta et Serageldin (1999). Collier définit le « capital social » comme la cohérence sociale et culturelle interne de la société, les normes et les valeurs qui gouvernent les interactions au sein de la population, et les institutions dans le cadre desquelles ces normes et valeurs entrent en jeu. Hall et Jones (1999) considèrent les institutions et les politiques gouvernementales d'« ouverture » comme de l'« infrastructure sociale ». D'après leur étude empirique, les différences en termes d'accumulation du capital, de productivité et de niveau d'output par employé sont fondamentalement dépendantes de leur définition de l'« infrastructure sociale ». A propos de l'émergence probable d'un nouveau domaine d'étude, l'analyse institutionnelle comparée, voir Aoki (1996); Grief (1998). On pourrait aussi étendre l'analyse de l'économie politique des institutions à l'aide de la théorie des jeux et de la conception des mécanismes, comme l'indique Miller (1997).

19. A propos de la confiance, Arrow fait remarquer :

La confiance et les valeurs du même type, la loyauté et le parler-vrai, sont des exemples de ce que les économistes appelleraient des « effets externes ». Ce sont des biens, qui ont une valeur économique réelle et pratique, qui augmentent l'efficacité du système, et qui vous permettent de produire davantage de biens ou de valeurs quelconques que vous tenez en haute estime. Mais ce ne sont pas des biens qu'il serait techniquement possible, ni même sensé, d'échanger sur le libre marché.

Des remarques qui précèdent, il s'ensuit que du point de vue de l'efficacité aussi bien que du point de vue d'une distribution juste, le marché à lui-seul ne suffit pas. D'autres modes d'orientation de l'allocation des ressources sont en jeu. (...)

Au cours de l'évolution des sociétés, il s'est créé des conventions implicites concernant certaines formes d'attention à autrui, des conventions qui sont vitales pour l'existence de la société, ou du moins qui contribuent grandement à son bon fonctionnement. On a pu remarquer par exemple que les sociétés en retard dans leur développement économique sont généralement caractérisées par un manque de confiance mutuelle entre les agents économiques. (...) Et il est clair que ce manque de conscience sociale constitue, en fait, une perte économique tangible, au sens littéral, aussi bien, naturellement, qu'une perte en termes de bon fonctionnement possible du système politique. (Arrow, 1974: 23, 26)

20. Bien qu'il soit difficile de mesurer avec précision le capital social, certaines études empiriques sur la sécurité des droits de propriété, l'applicabilité des contrats et l'efficacité des admi-

nistrations indiquent effectivement que la qualité de ces indicateurs permet d'expliquer les différences observables en matière de taux de croissance économique. Voir par exemple Knack (1996) ; Clague et autres (1997). Pour une étude empirique sur la relation qui lie la confiance entre les personnes, les normes en vigueur, la coopération civique, et la performance économique, voir Knack et Keefer (1997).

21. Pour quelques suggestions préliminaires, voir Woolcock (1998).

22. Pour une réflexion pénétrante sur cette relation réciproque fructueuse, voir Crafts (1997).

23. Si la théorie positive du gouvernement, dans la nouvelle économie politique, intègre la prise de décision politique, de quels degrés de liberté l'économie normative peut-elle disposer ? Pour d'éventuels moyens de résoudre ce « paradoxe de détermination », et de définir la manière dont pourrait être menée l'analyse de la politique économique théorique du bien-être, voir les documents du symposium de Basu (1997), Dixit (1997), ainsi que O'Flaherty et Bhagwati (1997).

Pour des modèles politico-économiques formels des règles de comportement des décideurs politiques, dérivés de la résolution de problèmes d'optimisation avec des fonctions objectives bien définies, voir Sturzenegger et Tommasi (1998).

24. Pour une réflexion sur la théorie des jeux comme méthodologie analytique applicable à la concurrence politique comme à la concurrence du marché, voir Myerson (1997).

25. Le processus politique, dans la politique économique, est également mis en valeur par Dixit (1996).

26. Voir cependant les débuts d'une modélisation politico-économique assez éclairante de la réforme politique : Ranis et Mahmood (1992) ; Krueger (1993) ; Rodrik (1993) ; John Williamson (1994) ; Tommasi et Velasco (1996).

27. Comme l'a dit Lipton (1970: 11) il y a déjà longtemps, « pour pouvoir mettre en œuvre des politiques, il existe un besoin urgent d'études interdisciplinaires explicites. Pourtant, le ratio discours/action est sûrement plus élevé dans les études interdisciplinaires que dans tous les autres domaines de la recherche. »

28. Pour une réflexion plus approfondie sur la distinction entre les systèmes politiques centrés sur la société et les systèmes politiques centrés sur l'Etat, voir Grindle et Thomas (1991).

29. Kreps admet néanmoins qu'une fois réduit le champ des problèmes, ces dernières années, « le domaine d'étude semble retrouver plus ou moins l'étendue de cette discipline telle qu'elle était avant la Seconde Guerre mondiale » (Kreps, 1997: 66).

Commentaire

Philippe Aghion

LE CHAPITRE DE GERALD MEIER APORTE de précieuses lumières sur la façon dont la pensée dominante, en économie du développement, a évolué au cours des 50 dernières années. Il y a eu tout d'abord le point de vue de la « centralisation », selon lequel l'Etat doit intervenir directement pour corriger les carences du marché et se substituer aux institutions manquantes. Ensuite, ce fut le point de vue « néoclassique », d'après lequel l'économie du développement devrait consister avant tout à appliquer l'analyse économique standard au contexte particulier des économies en développement. Et plus récemment, ce que l'on pourrait appeler une approche par les « coûts de transaction », qui analyse plus en détail les causes des imperfections du marché, dans les pays en développement, et qui tente de préciser certaines implications de ces imperfections pour la politique du gouvernement, et d'évaluer leur impact sur les incitations et sur l'efficacité du marché. Ce chapitre place aussi l'ensemble du domaine de l'économie du développement en perspective, en faisant ressortir les défis intellectuels et en présentant un certain nombre d'idées qui incitent à la réflexion, à l'attention des « nouvelles générations », en ce qui concerne la théorie et la pratique du développement. Mon propos portera entièrement sur cette partie du chapitre de Meier. Les idées que l'on y trouve sont si pertinentes que certaines d'entre elles, en fait, ont déjà été reprises au cours de ces 10 dernières années de recherche sur la croissance et sur le développement. Je voudrais simplement, ici, mentionner brièvement certaines tendances récentes dans la théorie de la croissance, dans l'économie du développement et dans le nouveau domaine d'étude qu'est l'économie de la transition.

Les nouvelles théories de la croissance

La première génération de modèles de croissance endogène (l'approche « AK » – voir Frankel, 1962 ; Romer, 1986) met l'accent sur les effets externes de l'accumulation du capital en tant que source essentielle de la croissance soutenue de la productivité, et étudie, dans le cadre de cette approche, les effets de la fiscalité, de l'épargne, de l'éducation et des politiques commerciales sur la croissance à long terme (voir Rebelo, 1991 ; Barro et Sala-i-Martin, 1995). Une seconde génération de modèles de croissance endogène (l'approche « néo-Schumpeterienne »), apparue au début des années quatre-vingt-dix, parallèlement aux travaux de Romer (1990) ainsi que d'Aghion et Howitt (1992), analyse plus attentivement les déterminants économiques du progrès technologique, à travers une spé-

cialisation dans l'innovation en tant qu'activité économique distincte, ayant des causes et des effets économiques distincts. Cette nouvelle approche a permis de comprendre plus en détail comment les aspects structurels d'une économie, tels que l'organisation des entreprises, le degré de concurrence du marché dans différents secteurs, l'infrastructure physique et légale, le développement des institutions financières, la distribution du revenu et de la richesse, la conception des institutions politiques, et la dotation et l'accumulation du capital physique, pouvaient influencer sur la croissance à long terme, à travers leurs effets sur les motivations des agents économiques et sur les possibilités de développer les activités de production de savoir (ou activités innovatrices).¹

Cette approche, d'inspiration plus microéconomique, a aussi changé la manière de mener les études empiriques sur la croissance. Des contributions plus récentes, qui se démarquent quelque peu de la vogue des écarts cumulés entre pays du début des années quatre-vingt-dix, tout en prenant acte des travaux de défrichage de Zvi Griliches et de son prestigieux groupe de « productivité », analysent plus en détail les déterminants de la productivité de la recherche et de la croissance de la productivité, ainsi que l'évolution de ces dernières. Caballero et Jaffe (1993), par exemple, ont développé une nouvelle méthodologie, à l'aide de données américaines concernant les licences, pour mesurer l'étendue de la destruction créative, de l'obsolescence du savoir et des effets d'entraînement du savoir dans le processus de la croissance. Plus récemment, Blundell, Griffith et Van Reenen (1995) ainsi que Nickell (1996) ont montré, à l'aide de données panelisées sur les entreprises au Royaume-Uni, qu'aussi bien le rythme d'apparition des innovations que le taux de croissance de la productivité étaient en corrélation positive avec divers indicateurs de la concurrence sur les marchés de produits. Nickell, Nicolitsas et Dryden (1997) ont montré que les effets positifs de la concurrence sur la croissance de la productivité tendaient à se réduire dans les entreprises dont l'un des actionnaires est prédominant (et qui connaissent donc moins de problèmes d'arbitrage). Dans des études similaires, on évalue actuellement l'impact de la structure financière et de l'organisation des systèmes financiers sur le rythme et sur la nature des innovations.² Par ailleurs, les chercheurs qui travaillent sur les échanges et sur la croissance essayent de mieux appréhender les véritables déterminants de la corrélation positive qui existe entre l'ouverture économique et la croissance. Est-ce le résultat d'un phénomène d'échelle (de vastes marchés encouragent l'innovation, en en augmentant les rentes), ou bien une conséquence de l'impact positif des échanges commerciaux en termes d'effets d'entraînement du savoir et de diffusion de la connaissance (voir Coe et Helpman, 1995), ou bien, plutôt, une conséquence de la corrélation positive entre la libéralisation des échanges et la concurrence sur le marché des produits?

En mettant explicitement l'accent sur les aspects structurels du processus de l'innovation, l'approche néo-Schumpeterienne a permis de combler le fossé entre les théoriciens et les historiens de la croissance et du développement. Ainsi, par exemple, selon Mokyr (1990), l'opposition entre les forces innovatrices et les intérêts de ceux qui travaillaient avec les anciennes techniques datant de la Révolution industrielle peut expliquer le ralentissement qui s'est produit en Grande-Bretagne vers la fin du 19^e siècle. De même, de récents travaux théoriques sur l'innovation et la croissance ont débouché sur des synergies entre les théoriciens et les historiens qui se sont intéressés au phénomène des technologies d'application générale. En particulier, selon des études en cours, l'introduction de nouvelles technologies d'application générale pourrait contribuer, de manière temporaire, à un relatif ralentissement d'activité même si elle doit par la suite aboutir à donner à l'économie un

rythme de croissance plus soutenu. Nombreux sont ceux qui sont parvenus à la conclusion que l'évolution de la croissance de la productivité, des prix des équipements et de l'inégalité des salaires observée au sein de l'économie mondiale depuis le milieu des années soixante-dix était liée à la révolution de l'information.

Les nouvelles tendances de l'économie du développement

A la suite des travaux préliminaires de Stiglitz (Stiglitz et Weiss, 1981) sur le choix inadéquat comme source d'imperfections sur le marché du crédit et de rationnement du crédit, est apparue une nouvelle génération de modèles théoriques, tous fondés sur une formalisation détaillée du problème des incitations sous-jacent dans les imperfections du marché des capitaux. Ces modèles analysent les relations entre l'inégalité de revenu et de richesse, la division des compétences dans la société et les conséquences structurelles en termes de croissance et de développement.³ Plus récemment, on s'est efforcé de plus en plus d'analyser les effets, dans les pays en développement, de diverses sortes d'organisations institutionnelles permettant d'assurer les personnes contre divers types de risques et de leur faciliter l'accès au crédit et à l'investissement. Ainsi, par exemple, certaines études théoriques récentes ont porté sur la réforme territoriale ou sur le micro-crédit.⁴ Cette approche microéconomique, parallèle à la récente évolution de l'économie de la croissance évoquée précédemment, a été à l'origine d'une nouvelle génération d'études microéconomiques, qui a commencé avec les travaux de Townsend (1994) sur les organismes locaux d'assurance en Inde, et s'est poursuivie avec les travaux de Banerjee, Mookherjee et Ray (1998) ainsi que Banerjee et Duflo (1999) sur les contrats et les incitations dans certaines industries indiennes.

L'économie de la transition

Bien qu'elle ne constitue que depuis peu, en économie, un domaine de recherche particulier, l'« économie de la transition » – dont l'objet essentiel est l'analyse de la transition des économies post-socialistes de l'Europe de l'Est et de l'ancienne Union Soviétique, de la planification centralisée à un système de marché – nous a déjà beaucoup appris, à propos de certaines questions qu'évoque Gerald Meier dans la dernière partie de son chapitre. En fait, la transition post-socialiste constitue la première expérience de changement institutionnel jamais réalisée de manière simultanée sur une échelle aussi vaste, et dans un si grand nombre de pays n'ayant pas la même histoire, ni le même degré d'ouverture aux marchés occidentaux, ni la même connaissance ou le même souvenir de l'économie de marché, ne partant pas de la même situation, etc. Au bout de 10 ans de transition, les économistes ont beaucoup appris, et continuent à faire de nombreuses découvertes concernant les déterminants institutionnels de la croissance macroéconomique et de la stabilité, non seulement en Europe de l'Est, mais aussi dans les économies occidentales. Nous avons ainsi appris que la privatisation n'entraîne pas une meilleure productivité ni une meilleure allocation des ressources si elle ne s'accompagne pas des réformes appropriées de l'environnement institutionnel global. La preuve est faite que l'existence de marchés de produits performants et d'une concurrence politique, l'applicabilité de la loi et une régulation adéquate du système financier constituent une différence déterminante entre les pays qui réussissent,

comme la Pologne, et ceux qui sont loin de réussir aussi bien, comme la Russie. Des travaux récents ont également mis en évidence le manque de « capital social » – le manque de propension des individus à coopérer plutôt que de poursuivre des objectifs de profit égoïste – comme source potentielle de faillite dans certains pays en cours de transition. Hellman et Schankerman (1999) ont récemment soulevé, dans leurs recherches, la question intéressante de savoir dans quelle mesure le capital social (ou au contraire la corruption), dans les économies en cours de transition, se trouve affecté par la conception et la mise en application de réformes structurelles telles que la privatisation.⁵ De façon plus générale, il nous reste encore beaucoup à apprendre sur les interactions entre les contrats formels (c'est-à-dire les contrats qui allouent d'une manière explicite les droits de décision ou de propriété) et les contrats informels ou « relationnels », c'est-à-dire la confiance durable et l'absence de tromperie entre les parties contractantes (voir Baker, Gibbons et Murphy, 1997; Halonen, 1997; Aghion, Dewatripont et Rey, 1999).

J'espère que mes remarques auront convaincu le lecteur que les pistes suggérées par Gerald Meier, pour les recherches futures en économie de la croissance et du développement, représentent effectivement la bonne direction à suivre, et qu'il s'agit bien là des aspects essentiels des plus récents travaux accomplis dans ce domaine. Je souhaiterais conclure sur un point que Meier aborde, mais qui à ma connaissance n'a pas suscité jusqu'à présent l'attention qu'il mériterait : la question de savoir comment « mesurer » le développement économique, de manière globale, une fois admis que la croissance n'est qu'un aspect parmi d'autres du développement des sociétés, et que d'autres dimensions telles que la démocratie et les droits de l'homme, la santé, l'éducation, l'environnement et l'égalité des chances, ont autant d'importance. Bien que ces divers aspects ne soient pas indépendants de la croissance, la question de la mesure n'en constitue pas moins, pour la « nouvelle génération » dont parle Meier, un défi considérable.

Notes

1. Voir Aghion et Howitt (1998) pour des analyses et des commentaires plus détaillés sur chacune de ces questions.

2. Je me réfère à King et Levine (1993) ainsi qu'à des travaux plus récents sur la finance et la croissance dans les économies de transition, que reflètent par exemple les publications de la BERD (1998).

3. Nous devrions citer ici Banerjee et Newman (1993, 1994) ainsi que Galor et Zeira (1993). Voir aussi Aghion et Bolton (1997); Piketty (1997).

4. A propos de la réforme territoriale, voir Mookherjee (1997); à propos du micro-crédit, voir Banerjee, Besley et Guinnane (1994); Armendáriz de Aghion (1999); Ghatak (à paraître); Armendáriz de Aghion et Gollier (à paraître)

5. Alors que les privatisations, en Europe centrale, se sont accompagnées de progrès, à la fois en ce qui concerne la protection des droits des actionnaires minoritaires et en ce qui concerne l'application de la fiscalité et les autres aspects de la « conduite sociale », c'est finalement le contraire que l'on observe en Russie. En effet, les privatisations internes ont considérablement accentué la concentration de la richesse, ce qui a abouti à créer des forces importantes d'opposition à la réforme fiscale et au renforcement des droits des minorités.

Commentaire

Hla Myint

L'ARTICLE DU PROFESSEUR MEIER soulève deux questions centrales :

1. Quel est l'avenir de l'économie du développement en tant que branche séparée des sciences économiques, suite au « consensus néoclassique » selon lequel une théorie économique générale serait applicable aussi bien aux pays en développement qu'aux pays industrialisés ?

2. Doit-on considérer l'économie du développement comme de la simple « économie appliquée », ou bien une « théorie du développement » reste-t-elle encore nécessaire ?

Cette seconde question a quelque chose de biaisé, dans la mesure où tous les économistes du développement sont des « économistes appliqués », qui tentent d'appliquer la théorie économique au cas des pays en développement. La vraie question est de savoir si les économistes du développement pourront être plus efficaces en acquérant davantage de connaissances empiriques sur ces pays, ou s'ils deviendront de meilleurs économistes *appliqués* s'ils bénéficient d'une théorie économique spéciale venant compléter la théorie économique générale, qui leur permette d'avoir davantage de prise sur les divers problèmes économiques auxquels sont confrontés les pays en développement.

L'économiste du développement, pris individuellement, peut choisir de s'orienter davantage vers la recherche empirique, ou au contraire vers la théorie, selon ses propres centres d'intérêt et ses propres compétences. Cependant, si l'on considère le sujet de façon globale, l'avantage semble être aujourd'hui du côté de l'approche théorique. Dans les années cinquante, les économistes du développement de l'ancienne génération avaient développé leurs théories sur les pays en développement sur la base d'informations très limitées. La situation est maintenant inversée : nous disposons d'une grande quantité d'informations statistiques et empiriques, qui proviennent non seulement d'organisations internationales comme la Banque Mondiale mais aussi de divers chercheurs, et qui couvrent divers aspects de la vie économique des pays en développement. Le problème est maintenant de savoir comment faire de cette masse d'études descriptives et appliquées un cadre de travail structuré et comment transformer l'information empirique en hypothèses utiles intégrables à l'analyse théorique standard. C'est pourquoi je suis d'accord avec Bliss sur la nécessité d'une théorie particulière à propos du développement.

Cependant, rechercher une sorte de théorie du développement plus adaptée est une chose, et en attendre « une meilleure compréhension du processus de décision politique », selon la figure 1 de Meier, en est une autre. Mes propres recherches, par exemple, concer-

nant une théorie du développement qui serait à mi-chemin entre la théorie très abstraite et l'économie appliquée terre-à-terre, ne vont pas du tout dans le sens d'une satisfaction de ces exigences. Mon approche peut être considérée comme une sorte de « théorie néoclassique de la croissance endogène », avec la recherche des « facteurs résiduels » de la croissance dans l'évolution du cadre institutionnel intérieur d'un pays en développement. Elle peut avoir son utilité, mais comme la plupart des approches néoclassiques, elle s'inscrit dans une tradition qui consiste à rechercher des « changements de politique par étapes », et a peu de chances d'aboutir à promouvoir de « vastes changements politiques novateurs ».

Je poursuivrai par quelques brefs commentaires à propos des éléments listés en détail dans la figure 1. Dans la mesure où j'ai bien compris la notion de « problèmes pressants » selon Hirschman, ces problèmes semblent survenir dans une situation de déséquilibre macroéconomique bien connue, caractérisée par une inflation élevée et par une crise de la balance des paiements. J'admets que de telles crises macroéconomiques soient très douloureuses et difficiles à surmonter. Je ne vois cependant aucun besoin particulier de presser les économistes de résoudre ce genre de problème, dans la mesure où dans toute situation réelle, la plupart des économistes d'un pays souffrant d'une telle crise se retrouveront automatiquement confrontés à la « gestion de la crise ». Le danger, dans ce genre de situation, est que les conseillers économiques puissent être tentés (ou poussés par des pressions politiques) de recourir à des remèdes à court terme – comme par exemple des emprunts extérieurs, au lieu d'une dévaluation ou de coupes budgétaires – qui ne feraient qu'accroître les difficultés sur le long terme. Ainsi, dans le cadre d'un développement à plus long terme, si la résolution des « problèmes pressants » peut être une condition nécessaire aux réformes politiques, elle n'en saurait être une condition suffisante. Cela dépend, pour une grande part, de la nature du gouvernement en place dans le pays qui souffre de la crise. Un gouvernement semi-démocratique sujet à des pressions « factieuses » ou confronté à des intérêts catégoriels peut être enclin à choisir des solutions à court terme, tandis qu'un gouvernement militaire fort passer outre, résister aux pressions et n'entreprendre aucune réforme politique.

Je suis d'accord avec Meier pour dire que les changements politiques, pour l'essentiel, ne nécessitent pas une analyse technique poussée, pour la raison précise que les économistes préfèrent éviter de trop se retrouver mêlés à la politique. Dans tous les cas, un homme politique considérera qu'il est meilleur juge des « coûts et profits politiques » que n'importe quel économiste, qu'il s'agisse d'un expert étranger en visite ou d'un économiste du cru. En ce qui concerne l'économiste étranger en visite, on ne peut pas s'attendre à ce qu'il soit très au fait de la situation politique du pays. Quant au conseiller économique local, il est extrêmement périlleux pour lui de « politiser » ses recommandations. S'il se tient dans la ligne politique dominante, il devient un « médecin attitré » au service du gouvernement et perd son intégrité ; s'il nage à contre-courant, il risque de perdre son emploi, ou pire encore.

A propos des « faillites étatiques », j'adhère au concept d'« Etat prédateur » de la « nouvelle économie politique ». Je pense que la plupart des gouvernements, qu'ils soient démocratiques ou militaires, feraient pratiquement n'importe quoi pour se maintenir en place. Par conséquent, une interférence politique avec le système administratif, dans les pays en développement, est susceptible de nuire à l'« efficacité fonctionnelle » de ce système, et je crains qu'une « politisation » de la politique économique ne puisse que faire empirer les choses. J'admets néanmoins qu'il ne soit pas facile de réformer le système inefficace et cor-

rompu d'un pays en développement, même si les dirigeants s'abstiennent de vous mettre des bâtons dans les roues. On a pensé, à un certain moment, qu'il était possible d'accroître la capacité administrative d'un pays nouvellement indépendant grâce à la formation, l'éducation et l'expérience. Pourtant, l'expansion de l'université dans ces pays a surtout eu pour effet d'accroître le chômage des diplômés, et la nouvelle économie politique, à propos de l'Etat enclin à une « bureaucratie maximale » nous met en garde contre les difficultés de réformer les pratiques administratives destinées à faire du gouvernement « l'employeur de la dernière chance ».

Ayant assisté à la faillite de l'approche « big push » type des années cinquante, je mets davantage ma confiance dans les progrès « par étapes » de l'économie, qui ont permis, en quelques décennies, des taux de croissance économique plus élevés que ce que l'on aurait jamais cru possible à cette époque.

A propos des objectifs du développement

Kaushik Basu

DANS LE DÉBAT SUR LE DÉVELOPPEMENT, il semble que l'on s'achemine enfin vers un consensus, selon lequel les nations en développement, au lieu de consacrer leurs efforts à augmenter les taux de croissance de leurs PIB, PNN, PNB et autres agrégats, devraient plutôt tenter de réussir un « développement humain » ou un « développement exhaustif ». Ce qui est remarquable, avec ces deux nouveaux objectifs, c'est que tout le monde semble approuver, bien que peu de gens sachent ce que ces termes signifient. Dans un certain sens, c'est compréhensible. Tout d'abord, les termes « humain » et « exhaustif » ne peuvent que plaire, ce qui fait que personne ne peut prétendre y être opposé sans que cela ne semble absurde ou grossier. Ensuite, ces deux objectifs participant d'une volonté de ne pas se limiter à des objectifs économiques étroits et d'y associer des objectifs plus larges, dans le domaine social et politique, un certain flou est inévitable. Les tentatives de recentrer ces objectifs, comme lors de la construction de l'Indice du développement humain, dans le cadre du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), ont fait l'objet de critiques, de manière inévitable, en raison de leur caractère arbitraire. Même sur ce point, toutefois, on peut préférer un relatif arbitraire et un objectif global correct, plutôt qu'un objectif nettement défini mais moralement indéfendable.

Dans ce chapitre, j'entre dans le débat d'une manière quelque peu idiosyncrasique. Après quelques considérations sur le concept de développement et sur son évolution au cours du temps, je propose et j'évalue quelques objectifs particuliers que divers pays pourraient se fixer. Je présente ensuite quelques perspectives sur la mesure et l'évaluation du progrès des nations, sans prétendre pour autant qu'il s'agisse là d'un absolu vers lequel les nations devraient faire converger leurs efforts. Il s'agit plutôt de ce qui devrait constituer une partie d'un objectif plus vaste, le développement humain. Je traite ensuite d'un sujet relativement ignoré à ce jour : l'interdépendance des objectifs des différentes nations. Même si toutes les nations s'accordaient sur les objectifs ultimes, leur interdépendance au sein de l'économie mondiale serait assez forte pour que des accrochages viennent en perturber la réalisation, chaque nation voulant voir les autres nations prendre certaines mesures avant d'accepter (dans le meilleur des cas) de faire de même.

L'interaction stratégique entre les objectifs des différentes nations n'a pas suscité beaucoup d'attention. On présume en général que les problèmes stratégiques surviennent lorsque les agents économiques agissent de manière égoïste, et qu'ils disparaissent dès que les agents s'assassinent et essaient de faire progresser le bien-être humain général. Pourtant,

cette présomption est erronée. Certains problèmes de développement, parmi les plus graves, comme par exemple ceux qui concernent le droit et les conditions de travail ou l'environnement, n'ont pas encore été résolus en raison de problèmes stratégiques de moralité. Les dernières sections de ce chapitre sont consacrées au problème de l'interdépendance entre les objectifs des nations, et un exemple est présenté, celui des normes internationales sur le droit et les conditions de travail.

L'idée du développement

En feuilletant le magazine *Forbes* et certains *World Development Reports* récents, il est facile d'établir les faits qui suivent. Le revenu total, en 1998, des 50 individus les plus riches de Hollywood, dépasse le revenu total de l'ensemble de la population du Burundi (7 millions d'habitants). Si Bill Gates décidait d'encaisser et de dépenser le *supplément* de valeur acquis au cours de l'année dernière par l'ensemble de ses actifs, il pourrait consommer davantage que la consommation totale annuelle des 60 millions d'habitants que compte l'Éthiopie. Ces chiffres reflètent à la fois les possibilités phénoménales de richesse et de bien-être économique de notre monde moderne, et la facilité avec laquelle cet énorme potentiel peut échapper à une grande partie de l'humanité. Qu'aujourd'hui encore, dans un monde aussi incroyablement riche, un grand nombre d'enfants soient obligés de travailler 12 à 14 heures par jour pour pouvoir à peine permettre à leur famille de survivre, que dans un certain nombre de pays, plus de 100 nouveau-nés sur 1000 meurent avant d'atteindre l'âge d'un an, et que dans un certain nombre de pays, plus de la moitié des habitants n'aient pas accès à l'électricité ni à l'eau potable – tout cela est la preuve d'une défaillance massive, non pas de nos acquis scientifiques (car d'un point de vue technique, nous pourrions pourvoir à tous) mais de nos institutions sociales et politiques. Nous étions-nous fixé les bons objectifs ? Nous sommes-nous trop accrochés à une performance économique étroite sans accorder l'attention qu'il fallait aux conditions de base du bien-être humain et de l'équité ?

Pendant des siècles, la réussite d'une nation se mesurait aux territoires qu'elle contrôlait, et le progrès consistait à envoyer à l'extérieur ses armées et sa flotte. Même si les échanges commerciaux ont toujours existé, qui permettaient de créer de la valeur simplement par le transfert de la propriété des biens et services, une grande partie de l'activité globale était considérée comme un jeu à somme nulle. Par conséquent, le développement, notion liée à celles d'avancée et de progrès, ne tenait pas une grande place dans les projets des humains. Les objectifs d'un Etat ou d'un royaume étaient la paix et la prospérité générale. L'expansion signifiait la conquête de ce qui appartenait aux autres. C'est ce que l'on peut voir dans l'un des premiers livres d'économie de l'histoire, l'*Arthashastra*, écrit par Kautilya vers l'an 300 avant J.-C. Bien que se voulant un traité exhaustif de la diplomatie et de la gestion économique d'une nation (*arthashastra* signifie littéralement « la doctrine de la richesse »), cet ouvrage met l'accent, de manière obsessionnelle, sur l'ordre et l'efficacité étatique, et sur la façon dont le roi doit disposer d'un ensemble de lois bien définies et punir quiconque perturbe le bon fonctionnement de la société. Il comprend de longs passages sur la gestion des finances de l'Etat, sur la manière d'éviter la prodigalité, sur la rigueur fiscale et sur l'efficacité de la collecte des impôts. La discipline budgétaire y fait l'objet d'une telle attention qu'en période de pénurie financière, il est justifié, selon

l'*Arthashastra* (272 et 273), que le roi exploite la crédulité des masses et collecte des fonds « en construisant en une nuit, comme si cela s'était produit par miracle, un temple ou un sanctuaire, et en annonçant des fêtes et des réjouissances en l'honneur de la divinité miraculeuse », ainsi qu'en ayant recours à « des agents secrets, pour effrayer le peuple et lui demander des offrandes pour chasser les mauvais esprits ». Au-delà de ce souci du détail et de la variété des sujets abordés, qui dépassent le cadre de l'économie, de la politique et de la sociologie (pour ne pas parler de la morale), ce qui surprend, au début du 21^e siècle, dans cet ouvrage classique, c'est de voir à quel point les notions de *progrès*, de croissance ou de bien-être matériel cumulé y sont pratiquement absentes. Cette remarque vaut, en général, pour les conceptions sociales de l'époque.

Avec la croissance des échanges commerciaux et les progrès de la science et de la technologie, qui théoriquement ne devraient jamais cesser, la situation a changé. Nos objectifs, qui se limitaient initialement à la richesse tout à fait tangible, comme la terre et l'or, et au bien-être conçu de façon statique, ont évolué. Un revenu élevé n'est pas un bon indicateur du contrôle exercé sur la terre ou sur tout autre bien tangible. La mobilité du capital permet aujourd'hui d'apporter de la richesse ou de contribuer au développement d'un lieu éloigné, sans l'aide de soldats ni d'armes. Une nouvelle technologie, découverte dans un laboratoire d'une ville donnée, peut rapidement se répandre dans les contrées les plus éloignées. Théoriquement, la prospérité peut s'étendre à tous, et une hausse durable du revenu peut profiter à tous.

Ce n'est pourtant pas ce qui s'est produit jusqu'à présent. A partir de 1965 et pendant 30 ans, le revenu par habitant de la Chine a progressé au taux incroyable de 6,7% par an, mais pendant la même période, le revenu par habitant du Sierra Leone a diminué de 1,4% par an. Celui du Chili a cru à un taux plus modeste, 1,6%, tandis que celui du Ghana a diminué de 0,9%. On a également observé, au cours de ces 3 dernières décennies, des taux de croissance moyens négatifs dans un certain nombre de pays parmi lesquels la Bolivie, le Salvador, Madagascar et le Sénégal.¹ Ces faits soulèvent une série de questions à propos du développement et de la distribution des ressources. Quelles sont les politiques que devraient suivre les pays en développement ? Quelles sont les politiques que des organisations mondiales comme la Banque Mondiale ou l'Organisation Mondiale du Commerce devraient suivre ou promouvoir ?

Avec la tendance (particulière au siècle écoulé) à mesurer et à contrôler le revenu national, on s'est mis également à mesurer le progrès et le développement en termes de produit national brut (PNB) ou de revenu national par habitant. Cette habitude a permis à divers pays de concentrer étroitement leurs efforts sur un objectif restreint, et elle explique sans doute en partie la croissance rapide du revenu qu'ont connu ces pays au cours du 20^e siècle. Cela n'a cependant pas empêché les dissensions ni les déceptions. En cherchant frénétiquement à maximiser la croissance du revenu, on a laissé de côté les problèmes d'environnement, on a souvent laissé décliner le niveau de vie, on a ignoré les inégalités considérables entre les classes sociales, entre les régions, entre les sexes, et l'on s'est accommodé de la pauvreté bien plus que de raison.

Heureusement, tout cela commence à changer. Un grand nombre d'économistes ont souligné la nécessité de ne plus s'en tenir à cet objectif étroit.² C'est précisément dans cette optique que Stiglitz (1998a: 31), par exemple, a critiqué la « Conférence de Washington ». « La Conférence de Washington a préconisé l'utilisation d'une petite série d'instruments (...) pour atteindre un objectif relativement étroit (la croissance économique). Le consen-

sus qui a suivi reconnaît à la fois qu'un ensemble d'instruments plus complet s'impose et que nos objectifs doivent aussi être bien plus larges.» Stiglitz poursuit en soulignant, avec raison, la nécessité de prendre en considération les améliorations possibles dans le domaine de la distribution du revenu, de l'environnement, de la santé publique et de l'éducation.

Dans une série de publications qui devraient faire date, Sen (1983, 1985, 1999) a participé à l'élargissement des objectifs du développement. Il a souligné la nécessité d'en finir avec le fétichisme matérialiste des premières approches et d'évaluer le développement et le progrès davantage en termes de fonctionnement et de capacité. Le fonctionnement est ce que l'on se débrouille pour faire, ou pour être. Un bien peut être nécessaire au fonctionnement, mais il en est distinct. Ainsi, par exemple, une bicyclette est un bien, tandis que le fait de pouvoir se rendre rapidement à son travail est un fonctionnement. Plusieurs personnes, possédant chacune un vélo, peuvent se montrer capables de réaliser différentes sortes de fonctionnements, en fonction d'autres attributs – leur nutrition plus ou moins satisfaisante, leur morbidité, etc. Comme Sen l'a fait remarquer, cette approche s'enracine dans un héritage intellectuel qui remonte à Adam Smith et à Karl Marx (voir commentaires dans Basu et Lopez-Calva, 1999), mais elle s'est perdue lorsque s'est généralisée la frénésie qui a consisté, au 20^e siècle, à mesurer le progrès des nations à leur revenu.

Cette approche élargie du concept du bien-être et du progrès a été à l'origine de deux sortes de littératures : l'une formalise cette idée encore quelque peu nébuleuse (voir par exemple Atkinson, 1995 ; Herrero, 1996 ; Romer, 1999 ; Suzumura, 1999), l'autre vise à la mettre en application. Dasgupta et Weale (1992), Brandolini et d'Alessio (1998) ainsi que les *Human Development Reports* du PNUD en sont des exemples. Comme je me sens concerné par certaines de ces questions pratiques sur les objectifs du développement, et comme les modifications que je suggère se fondent sur cette dernière approche, je commence la section qui suit en exposant la méthode utilisée par le PNUD.

Le revenu et la croissance du premier quintile

Le PNUD, depuis le *Human Development Report 1990*, préconise fortement comme indicateur du progrès national la moyenne pondérée des performances nationales en matière d'alphabétisation et d'éducation, d'espérance de vie et de revenu national par habitant. La Banque Mondiale a récemment préconisé un élargissement des objectifs par rapport à ceux que se fixe la macroéconomie classique – revenu national, équilibre fiscal et stabilité de la balance des paiements – pour prendre en compte le «développement social», notion englobant les droits fondamentaux, un système légal équitable, l'alphabétisation et la santé publique (voir Stiglitz, 1998a ; Wolfensohn, 1999). Streeten (1994) a tenté de mettre en ordre ces objectifs diversifiés, en les classant en deux catégories, le développement des ressources et le progrès humanitaire, et en énonçant six raisons pour lesquelles le développement humain devrait nous intéresser. Ces raisons sont les suivantes :

- Le développement humain est en lui-même souhaitable (comme fin en soi).
- Il permet d'accroître la productivité et par conséquent de renforcer la maîtrise humaine des biens et des services.

- Il permet de limiter la croissance démographique, un résultat généralement considéré comme souhaitable.
- Il est bénéfique à l'environnement.
- Il peut contribuer à la santé publique et à rendre la société plus démocratique.
- Il peut favoriser la stabilité politique.

Quant aux objectifs, la plupart sont liés à l'objectif d'égalité et de réduction de la pauvreté – inclure les populations dans le processus de développement plutôt que les exclure ou les abandonner. Streeten souligne que les pauvres ne sont pas simplement victimes de la dégradation de l'environnement, qu'ils en sont aussi, bien souvent, la cause. Il montre comment le développement humain favorise une société civile saine en améliorant le sort des populations pauvres et en leur donnant le sentiment qu'ils ne sont pas oubliés.

Cela nous amène à réviser notre manière d'évaluer les différentes économies. Il en ressort principalement qu'en évaluant l'état ou le progrès d'une économie, nous devons en premier lieu nous préoccuper de savoir comment les plus pauvres s'en sortent. Un premier moyen de le faire – et c'est le critère que je souhaite préconiser dans cette section – consiste à considérer la condition économique des 20 % d'individus les plus pauvres de la population. En d'autres termes, au lieu de se soucier du revenu par habitant de la nation, pris globalement, nous devrions nous intéresser au revenu par habitant du quintile inférieur. Au lieu de mesurer le progrès d'un pays par le taux de croissance de son revenu par habitant, nous devrions calculer le taux de croissance du revenu par habitant des 20 % d'individus les plus pauvres de la population.

En recommandant l'utilisation de tels indicateurs et en préconisant d'en faire les objectifs du développement, je ne prends pas parti contre l'idée de prendre en compte des objectifs non économiques, idée qui fait son chemin depuis quelques années, avec la publication du rapport annuel *Human Development Reports* du PNUD et l'intérêt que la Banque Mondiale accorde aujourd'hui à la notion de « développement au sens large ». Ma suggestion n'a pas pour but de contester les tentatives d'obtenir la stabilité politique, la protection de l'environnement ou une meilleure qualité de vie en général. Pour comprendre en quoi consiste exactement cette recommandation, il importe de garder à l'esprit deux facteurs. Tout d'abord, dans la mesure où nous nous intéressons au revenu et à la croissance du revenu, je propose que nous nous attachions surtout au revenu par habitant des 20 % d'individus les plus pauvres de la population (le « revenu du premier quintile ») et au taux de croissance du revenu par habitant de ces 20 % d'individus (le « taux de croissance du premier quintile »). En second lieu, il y a des chances que ces objectifs en termes de quintile soient mieux corrélés aux autres indicateurs non économiques (conditions environnementales, stabilité sociale) pour les raisons suggérées par Streeten.³ (Voir aussi Aturupane, Glewwe et Isenman, 1994.)⁴ Ainsi, même si nous décidons de jouer les froids technocrates et de nous polariser sur le revenu, si c'est du revenu du premier quintile qu'il s'agit, nous tiendrons compte de manière automatique des indicateurs sociaux liés à la notion plus large de développement humain.

Avant d'aller plus avant, il est utile de formaliser certaines définitions. Définissons le *profil de revenu* d'un pays de n habitants par le vecteur $x = (x_1, x_2, \dots, x_n)$ constitué de coordonnées positives ou nulles, telles que x_i représente le revenu de l'individu i . Sans perte d'information ni de vraisemblance, nous supposons que si x est un profil de revenu, alors

$x_1 \leq x_2 \leq \dots \leq x_n$. Cela équivaut simplement à changer l'ordre des habitants ou à les renommer arbitrairement, de telle sorte que le plus pauvre soit l'habitant 1, le deuxième plus pauvre l'habitant 2, etc. La population pouvant varier, nous désignerons par $n(x)$ le nombre d'éléments de x . A présent, soit $t(x)$ le plus grand entier tel que $t(x)/n(x) \leq 1/5$.

Etant donné un pays dont le profil de revenu est x , le *revenu du premier quintile* de ce pays sera appelé $q(x)$, défini comme suit :

$$q(x) = [x_1 + x_2 + \dots + x_n] / t(x).$$

Supposons que le profil de revenu d'un pays passe de x^t pour la période t à x^{t+1} pour la période $t+1$. Le *taux de croissance du premier quintile* de ce pays (appelons-le g), entre les périodes (années) t et $t+1$ sera alors :

$$g = 100[q(x^{t+1}) - q(x^t)] / q(x^t).$$

Equilibrage entre l'égalité et la croissance

Ce critère d'évaluation de la performance *économique* d'un pays dérive d'un ensemble de considérations normatives et pragmatiques. Supposons que l'on examine les inégalités globales de revenu dans le monde, comme le suggèrent les quelques exemples frappants cités au début de la section qui précède. Une question que l'on entend souvent les profanes poser, même si on ne l'entend pas poser lors de discussions entre économistes professionnels, a trait au bien-fondé éventuel d'une limitation des revenus des plus riches. Il me semble que tout dépend de ce qu'une telle politique apporterait aux plus pauvres. C'est effectivement une honte de voir à quel point le revenu de Bill Gates est disproportionné par rapport à celui de l'habitant moyen du Burundi, ainsi que par rapport à celui de l'américain moyen. Cependant, si des mesures pour limiter le revenu de Bill Gates aboutissent à faire empirer la situation des personnes pauvres, alors ces mesures ne se justifient pas. En ce qui concerne de tels problèmes de distribution, mais aussi en ce qui concerne le choix de toute politique économique, il semble crucial, moralement parlant, de s'assurer en priorité de l'impact qu'aura le changement envisagé sur les plus pauvres.⁵ C'est là la considération normative.

On peut légitimement se demander s'il est raisonnable d'interrompre le progrès de la frange la plus aisée d'une population pour le bien du quintile inférieur, qui peut comprendre un nombre disproportionné d'individus asociaux ou déficients. Plusieurs réponses sont envisageables. Tout d'abord, en raison d'une série d'imperfections du marché, le quintile inférieur d'une population a une forte probabilité de comprendre non pas essentiellement des individus asociaux ou déficients, mais également un certain nombre de personnes dont les talents ne sont pas reconnus ou sont contrariés à cause d'un accès restreint à l'éducation et au crédit. En second lieu, il est moralement justifiable de taxer les riches même pour soutenir les individus asociaux ou déficients. Bien sûr, si la taxation est trop forte, et de ce fait, inefficace, tout ira mal sur le long terme. Par conséquent, selon le critère même de l'intérêt à long terme du quintile inférieur, une telle politique s'avèrera inadéquate. L'avantage de ce critère est qu'il établit une limite à la redistribution gouvernementale de la richesse et du revenu en faveur des pauvres, à travers un calcul auto-référencé sur les intérêts à long terme de ces derniers.

Bien que Rawls (1971), dans ses modèles abstraits, ait pu s'intéresser en priorité à la

situation de *la* personne la plus pauvre, nous pouvons rarement savoir, dans la réalité, qui est cette personne. En fait, les revenus du secteur informel rendent très difficile la collecte des données sur les revenus des plus pauvres. Toutefois, la plupart des pays disposent effectivement d'informations sur la part du revenu ou sur la part des dépenses relative aux 20 % d'individus les plus pauvres de leur population. L'idée de se focaliser sur ces 20 % représente donc l'aspect pragmatique de notre recommandation.

Un avantage qu'il y a à concevoir une politique en s'occupant des 20 % d'individus les plus pauvres, est qu'il n'est pas possible d'en ignorer complètement l'impact sur le reste de la population. Si cet impact est trop négatif, une autre partie de la population entrera dans ces 20 % et sera donc automatiquement prise en considération. Pour cette raison même, s'occuper de faire augmenter le taux de croissance de ce quintile ne peut jamais signifier ignorer complètement le taux de croissance global du pays. Il se peut qu'à certains moments, un taux de croissance positif du quintile coïncide avec un taux de croissance négatif du revenu par habitant. Cependant, si cela dure trop longtemps, alors on obtiendra une parfaite égalité de revenu dans le pays, et le taux de croissance par habitant sera alors égal au taux de croissance du quintile. C'est pourquoi le critère préconisé ici est distinct du simple critère de réduction de la pauvreté. L'objectif de réduire la pauvreté satisfait la propriété de satiété, c'est-à-dire qu'il s'agit d'un objectif autodestructeur : une fois la pauvreté vaincue, il n'a plus lieu d'être. Au contraire, l'objectif d'améliorer le sort des 20 % les plus pauvres ne peut jamais être atteint à satiété. La cible change.

La relation qui unit ce critère à la réduction des inégalités est plus compliquée. Si une société se trouve bloquée dans un jeu à somme nulle, améliorer la condition de son quintile inférieur signifie également réduire les inégalités (dans le cas d'une définition raisonnable de l'inégalité). En effet, dans un jeu à somme nulle, il faut prendre à Pierre pour pouvoir donner à Paul. Cependant, comme nous l'avons vu précédemment, le fait de permettre à certains de s'enrichir davantage peut être la condition essentielle à l'amélioration de la situation du quintile inférieur de la société. Dans de semblables situations, l'application de mon critère tendra à aggraver les inégalités. Il est bien sûr possible d'envisager une préoccupation plus poussée à propos des inégalités, en exigeant la réduction des inégalités comme objectif secondaire, c'est-à-dire qu'entre deux politiques qui aboutiraient au même niveau de revenu du quintile inférieur, nous devrions choisir celle des deux qui réduit le plus les inégalités. En général, on peut partir du principe que l'égalité est un objectif souhaitable tant qu'elle ne se réalise pas au détriment des plus pauvres. S'il est nécessaire de sacrifier un certain bien-être global pour plus d'égalité, on peut l'accepter, mais si plus d'égalité signifie une aggravation de la pauvreté, alors cette égalité ne se justifie pas.

Le fait de mesurer le bien-être général en se fondant sur le quintile inférieur de la société présente aussi l'avantage de satisfaire le critère de l'anonymat ainsi que le principe de Pareto. En d'autres termes, si deux sociétés sont telles qu'on peut les rendre semblables par simple permutation de leurs habitants, alors, selon mon critère, on peut considérer ces deux sociétés comme aussi bonnes l'une que l'autre. Si, dans une société, les revenus de tous les habitants s'accroissent, la situation de cette société sera meilleure selon ce critère.

Cependant, le critère de la mesure du quintile ne satisfait pas tous les axiomes que l'on peut souhaiter retenir. L'un de ces axiomes est ce que j'appellerai *l'axiome faible du transfert*. Lorsque l'on transfère une somme d'argent déterminée d'une personne riche vers une personne pauvre, qui se trouve appartenir au quintile inférieur de la société, de telle sorte que le classement des individus selon leur revenu reste inchangé, le nouveau profil de reve-

nu ainsi obtenu devrait être considéré comme supérieur, socialement parlant, à l'ancien. Il est facile de se rendre compte que lorsqu'une certaine quantité d'argent passe des mains d'un individu situé au-dessus du quintile à celles d'un individu situé dans le quintile, le revenu du quintile augmente. Au contraire, lorsque le même transfert se produit d'un individu du quintile à un autre individu plus pauvre, le revenu du quintile est inchangé. C'est pourquoi retenir le revenu du quintile comme mesure du bien-être global revient à violer l'axiome faible du transfert.

Il est possible de pallier cette faiblesse au moyen d'un indice que j'appellerai le *revenu du quintile pondéré par le classement*. Il s'agit en fait d'un indice ordinal qui pénalise un pays lorsque parmi les 20% d'habitants les plus pauvres, le revenu est distribué en faveur des individus les moins pauvres. Soit x un profil de revenu. Le revenu du quintile pondéré par le classement (RQC) est alors noté $\hat{q}(x)$ et est défini comme suit :

$$\hat{q}(x) = \sum_{i=1}^{t(x)} [t(x) + 1 - i] x_i / \sum_{i=1}^{t(x)} [t(x) + 1 - i]$$

où $\hat{q}(x)$ est la moyenne pondérée des revenus des 20% les plus pauvres, et où le coefficient de pondération du revenu du i ème plus pauvre individu est $t(x) + 1 - i$. Ainsi, l'individu le plus pauvre est celui qui obtient le coefficient de pondération le plus élevé, $t(x)$, tandis que l'individu le plus riche du quintile se voit affecter la plus faible pondération, soit 1.

L'équation ci-dessus peut aussi s'écrire sous la forme suivante :

$$\hat{q}(x) = 2q(x) - \frac{2 \sum ix_i}{t(x)[1 + t(x)]}$$

En procédant dans le même esprit, il est possible d'envisager des variantes plus complexes. Ainsi pourra-t-on peut-être, dans l'avenir, obtenir des mesures plus élaborées du bien-être, fondées sur l'idée générale que le bien-être global d'une société doit être étalonné par rapport à celui des plus pauvres. Nous ne nous étendrons pas ici sur ces variantes, car cela nous éloignerait de notre propos. Je m'en tiendrai donc au revenu du premier quintile et à la croissance du premier quintile.

Un exemple pratique : les classements de pays

Certaines modifications des critères du bien-être peuvent avoir leur importance d'un point de vue conceptuel, tout en changeant réellement peu de choses lors de leur application. C'est pourquoi je me pose la question suivante : si les organisations internationales qui publient des statistiques comparatives de revenus et de croissance, comme la Banque Mondiale dans ses *World Development Reports*, nous proposaient plutôt des données sur le revenu du premier quintile et sur la croissance du premier quintile, les classements en seraient-ils notablement changés ? Dans le cas contraire, l'exercice auquel nous nous sommes livrés ici aurait essentiellement une vertu théorique. Il est cependant facile de se rendre compte que l'on pourrait ainsi observer d'importants changements dans les classements.

Le tableau 1 présente les performances relatives d'un groupe de pays, selon le critère du revenu et selon le critère du revenu du premier quintile. Parmi les 40 pays sélectionnés se trouvent les 10 pays les plus riches et les 10 pays les plus pauvres de la planète. L'une des difficultés du calcul est le fait que pour la plupart des pays, la part des 20 % les plus pauvres dans le revenu national n'est pas disponible annuellement. J'utilise donc, en matière de part du revenu, les données disponibles les plus récentes.

Ces réserves étant faites, il est intéressant de voir à quel point le fait d'utiliser le quintile, au lieu du revenu par habitant, change les résultats. La Suisse, qui était le pays le plus riche en termes de revenu par habitant, se retrouve derrière la Norvège et le Danemark. Les États-Unis, qui étaient le 4^e pays le plus riche, se retrouvent à la 10^e place. Parmi les pays pauvres, le Sierra Leone avait déjà un faible revenu par habitant (160 \$ US), mais le revenu du premier quintile, pour ce pays, est scandaleusement réduit : 9 \$ US. Les pays du sud de l'Asie sont très pauvres, mais leur situation est relativement meilleure, vue sous l'angle du revenu du premier quintile.

Où l'on retrouve des idées du passé

Cependant, s'attacher, comme nous le recommandons ici, à des données et à des informations sur le quintile inférieur des sociétés est une chose, mais concevoir une politique et fixer des objectifs de développement en est une autre. A ce propos, je souhaite aborder deux problèmes : l'antagonisme entre le bien-être économique et les autres indicateurs du bien-être, et les conflits entre les objectifs globaux et les objectifs propres aux divers pays. En analysant ces derniers, nous entrons dans des considérations stratégiques de politique et de morale. J'aborderai tout d'abord, de manière brève, la question des antagonismes entre les différents objectifs.

Etant donné les efforts entrepris récemment par certains pour faire prendre conscience aux économistes, aux fonctionnaires des organismes internationaux et aux décideurs politiques que « le revenu et la richesse ne sont pas les deux seules choses qui comptent dans la vie », on peut être tenté de penser que jusqu'ici, le revenu aura été l'unique préoccupation de l'ensemble des nations. Comme nous l'avons dit précédemment, ce n'est pas le cas. Les auteurs classiques avaient pris en considération l'importance de la qualité de la vie, et les définitions qu'ils en donnaient dépassaient généralement le cadre de la satisfaction matérielle. Adam Smith, dans une lettre du 8 novembre 1779 adressée à Lord Carlisle, exprimait son idée sur la manière dont l'Irlande pourrait progresser davantage : « Il lui faut de l'ordre, une police et une administration régulière de la justice, à la fois pour protéger et pour contenir les couches inférieures de la population, conditions plus essentielles au progrès de l'industrie que le charbon et le bois ensemble » (Smith, 1987: 243). A propos de l'aliénation du travail, Karl Marx (1844) a évoqué l'animalité d'une existence dans laquelle seuls les désirs d'ordre matériel seraient satisfaits, la liberté de choisir étant un élément essentiel d'une vie humaine souhaitable. Ce sont ces références qui, à travers les formalisations actuelles, ont inspiré la conception d'un Indice du développement humain.

Tableau 1. Revenu par habitant et revenu du premier quintile pour 40 pays, 1997

<i>Pays</i>	<i>% de revenu des 20 % les plus pauvres (diverses années)^a</i>	<i>PNB par habitant en 1997 (dollars US)</i>	<i>Revenu par habitant des 20 % les plus pauvres, ou revenu du premier quintile en 1997 (dollars US)</i>
Ethiopie	7,1 (1995)	110	39
Sierra Leone	1,1 (1989)	160	9
Niger	2,6 (1995)	200	26
Rwanda	9,7 (1983-85)	210	102
Tanzanie	6,8 (1993)	210	71
Népal	7,6 (1995-96)	220	84
Guinée-Bissau	2,1 (1991)	230	24
Burkina Faso	5,5 (1994)	250	69
Madagascar	5,1 (1993)	250	69
Mali	4,6 (1994)	260	60
Vietnam	7,8 (1993)	310	121
Bangladesh	9,4 (1992)	360	169
Inde	9,2 (1994)	370	170
Pakistan	9,4 (1996)	500	235
Chine	5,5 (1995)	860	237
Ukraine	4,3 (1995)	1,040	224
Indonésie	8,0 (1996)	1,110	444
Egypte	8,7 (1991)	1,200	522
Roumanie	8,9 (1994)	1,410	627
Russie	4,2 (1996)	2,680	563
Thaïlande	5,6 (1992)	2,740	767
Afrique du Sud	2,9 (1993-94)	3,210	465
Venezuela	4,3 (1995)	3,480	748
Pologne	9,3 (1992)	3,590	1 669
Mexique	3,6 (1995)	3,700	666
Hongrie	9,7 (1993)	4,510	2 187
Malaisie	4,6 (1989)	4,530	1 042
Brésil	2,5 (1995)	4,790	599
Chili	3,5 (1994)	4,820	844
Israël	6,9 (1992)	16,180	5 582
Pays-Bas	8,0 (1991)	25,830	10 332
Suède	9,6 (1992)	26,210	12 581
France	7,2 (1989)	26,300	9 468
Belgique	9,5 (1992)	26,730	12 697
Autriche	10,4 (1987)	27,920	14 518
Allemagne	9,0 (1989)	28,280	12 726
Etats-Unis	4,8 (1994)	29,080	6 979
Danemark	9,6 (1992)	34,890	16 747
Norvège	10,0 (1991)	36,100	18 050
Suisse	7,4 (1982)	43,060	15 932

a. Les chiffres entre parenthèses sont les années pour lesquelles les pourcentages ont pu être obtenus.

Source : Banque Mondiale (1998).

La pertinence des indices pour les décideurs politiques

Avant de poursuivre, il est une question qui vaut d'être posée : par-delà la nécessité normative d'élargir nos objectifs de développement, telle qu'elle est évoquée dans les *Human Development Reports*, est-il justifié de construire un indice unique à partir de plusieurs indices de natures diverses ? S'il est vrai qu'un tel indice peut avoir (comme cela a déjà été observé) l'effet désirable de mobiliser l'opinion publique, ses fondements conceptuels prêtent à controverse. Ray (1998) a critiqué, avec raison, la méthode consistant à agréger plusieurs indicateurs de la qualité de vie, telle qu'elle est employée dans les *Human Development Reports*.

L'utilisation de ce genre d'indicateur composé pose un autre problème, que l'on ne remarque pas toujours. Supposons qu'à l'aide de toutes les variables utiles, nous construisions une fonction de bien-être strictement concave. Par simplicité, nous utilisons souvent une fonction linéaire, telle que l'Indice du développement humain, mais il est clair que si une variable est en excédent, nous souhaiterions voir diminuer le poids de cette variable. C'est pourquoi la stricte concavité est naturelle. Ce que je veux dire ici, c'est que si nous nous référons à une telle fonction composée du bien-être dans le cadre d'une analyse coût-profit pour trier ou sélectionner des projets, alors notre processus de décision risque fort d'avoir des ratés.

Remarquons qu'en général, dans l'analyse coût-profit et dans l'évaluation de projet, le contenu même du projet n'a pas d'importance. La même méthode d'analyse est censée s'appliquer aussi bien pour une école que pour un barrage. Ce ne serait pas très gênant si, dans un pays, toutes les alternatives se trouvaient entièrement spécifiées au même moment. Cependant, la réalité est tout autre. Les projets voient le jour l'un après l'autre, et typiquement, chacun fait l'objet d'une évaluation séparée. C'est là que réside le problème de l'évaluation d'un ensemble de projets à partir d'un indice composé du bien-être.

Supposons que le bien-être ne dépende que de deux variables, le revenu et l'alphabétisme, et que la fonction de bien-être soit strictement convexe. Les courbes d'indifférence (ou plus précisément, la partie supérieure de ces courbes), dans cet espace à deux dimensions, seront donc strictement concaves. Supposons que nous ayons à évaluer deux projets, une école et un barrage. Supposons que le premier projet ait pour résultat un supplément d'alphabétisation de deux unités et une perte de revenu d'une unité, et le second projet un supplément de revenu de deux unités et une perte d'une unité d'alphabétisation. Si l'on évalue chaque projet séparément (comme cela se produit en général dans la réalité) selon le critère de cette fonction de bien-être global, il est tout à fait possible que les deux projets soient rejetés, alors que la réalisation simultanée de ces deux projets serait évidemment souhaitable.

Cet exemple montre qu'il est nécessaire soit de considérer les projets ensemble et de les évaluer tous à la fois, soit d'évaluer les différents projets selon des critères différents. Comme il n'est pas possible d'envisager tous les projets au même moment, il nous faut bien adopter la seconde solution. En d'autres termes, il nous faut évaluer un projet d'école selon les avantages que ce projet apportera en termes de scolarité et d'alphabétisation. Si l'apport du projet, dans ce domaine, est important, et si par ailleurs ce projet ne représente pas « trop » d'inconvénients dans d'autres domaines, il sera considéré comme souhaitable. De même, un projet de barrage devra être évalué essentiellement en termes de revenu. Il ne s'agit pas là d'une règle bien définie pour l'analyse de projet (dans la mesure où

l'intérêt d'un projet dépend de ce que d'autres projets sont *susceptibles* d'apporter dans le futur, et où l'on en sait généralement peu sur le moment). C'est pourtant ainsi que tend à se faire la planification politique des projets, l'intuition aidant. Je pense que dans ce cas, cette manière de procéder est sans doute la bonne.

Toutefois, le fait de refuser l'utilisation d'un indice composé ne justifie pas que l'on néglige l'importance de ses composantes. Aussi peut-il être souhaitable par exemple de prendre en compte un *vecteur* des performances nationales, et de considérer que certaines contradictions entre les critères en présence peuvent n'être prises en compte qu'au moment de prendre certaines décisions, et éventuellement que ces contradictions peuvent varier selon le contexte. Nous avons vu que le revenu du premier quintile pouvait être une composante importante de ce vecteur. Des organisations internationales comme la Banque Mondiale et le PNUD devraient favoriser une large diffusion des données sur le revenu du premier quintile.

Par ailleurs, pour poursuivre dans l'esprit de cette suggestion, on pourrait s'intéresser aux performances des 20 % les plus pauvres dans diverses dimensions du bien-être, comme l'espérance de vie et les divers indicateurs de la santé publique. En ce qui concerne l'alphabétisation, il faudra faire preuve de plus d'inventivité, car dès lors qu'un certain nombre de pays présentent un taux d'alphabétisation inférieur à 80 %, le premier quintile est complètement analphabète, et sur ce critère, il est donc bien difficile de comparer ces pays entre eux.

Dans un récent article, James Foster et moi avons admis qu'il existe deux sortes de personnes illettrées : l'« illettré isolé », qui fait partie d'un ménage dont tous les membres sont illettrés, et l'« illettré de proximité », qui fait partie d'un ménage dont au moins un membre a de l'instruction (Basu et Foster, 1998). Nous expliquons que le lien de proximité d'un illettré avec une personne instruite peut rendre l'analphabétisme moins sombre, de manière non négligeable.⁶ Ainsi, entre un pays dont le taux d'analphabétisme serait de 50 %, et où la moitié des membres de chaque ménage serait analphabète, et un second pays qui comporterait 50 % de personnes instruites et 50 % d'analphabètes isolés, la situation du premier pays serait bien meilleure que celle du second. Ce qui signifie également que si l'on mettait en place des programmes d'alphabétisation en partant du bas de l'échelle pour aller vers le haut, comme le supposerait l'approche par le quintile, alors ce sont les analphabètes isolés qui seraient pris en compte les premiers.

Une des raisons pour lesquelles les différents pays concernés n'accordent pas assez d'importance au revenu du premier quintile, à l'environnement, à l'éducation, aux normes et conditions de travail minimales, est que le tourbillon de la concurrence internationale dans lequel ils sont pris ne leur laisse pas beaucoup de possibilités de s'occuper de ces objectifs, qui sont relativement flous. De même que selon une certaine théorie, les entreprises qui ne maximisent pas leur profit risquent de se retrouver éliminées par le processus de l'évolution, les nations se croient obligées d'essayer d'atteindre un taux de croissance plus élevé pour pouvoir se maintenir à flot dans l'économie mondiale. Ainsi, une partie non négligeable du problème n'est pas tant de convaincre les dirigeants de ces pays de l'importance du revenu du premier quintile, de l'environnement, etc. (car peu de dirigeants seront en désaccord *sur le principe*), mais plutôt de créer des institutions mondiales qui permettront à ces différents pays d'atteindre leurs objectifs. Pour ce faire, il nous faut comprendre pourquoi, même lorsqu'un certain nombre de pays désirent se fixer certains objectifs, l'environnement stratégique de l'économie mondiale peut les dissuader de le faire. C'est l'objet de la prochaine section.

Moralité conditionnelle

Les économistes, en général, donnent des conseils et écrivent des articles sur les objectifs du développement sans préciser qui sont les destinataires de leurs conseils. Pour certains types de conseils très généraux, cela peut convenir, mais dans un certain nombre de cas, cela pose problème. Il semble bien plus raisonnable d'adresser aux différents agents économiques des conseils différents, même si ces conseils, rassemblés dans le même contexte, seraient contradictoires.

Considérons l'exemple suivant. Supposons que vous soyez un « bon conseiller », dans le sens où vous prodiguez vos conseils au mieux des intérêts de votre interlocuteur, en faisant purement abstraction des vôtres. Pour un médecin dont un patient viendrait se plaindre d'un mal qui l'affecte, le « bon conseil » consisterait à lui prescrire le meilleur remède qu'il connaisse pour le guérir, sans tenir compte du fait que ce patient se trouve être, par exemple, son propre locataire qui refuse de quitter son appartement.⁷

Supposons maintenant que le monde se compose de n nations, et que chacune d'entre elles vienne solliciter vos conseils. Vous ne trouverez pas déraisonnable de conseiller à chaque nation de rechercher le taux de croissance du revenu par habitant le plus élevé possible. Si vous savez que l'objectif de chaque nation est d'atteindre la prospérité globale, ou bien d'être le pays le plus puissant de la planète, alors un tel conseil est tout à fait raisonnable. Supposons maintenant qu'une organisation véritablement internationale, qui représente les intérêts du monde entier, ou ceux de tous les pays – bref, une organisation internationale d'un genre qui n'existe pas dans notre monde actuel – sollicite vos conseils pour savoir ce que chaque nation devrait faire. Vous serez alors tout à fait fondé à lui répondre qu'il ne faut pas que les différents pays croissent trop vite, car cela provoquerait une grave dégradation de l'environnement à l'échelle planétaire, et cela créerait des tensions politiques et sociales. En effet, vous savez pertinemment que si chaque pays cherche à être la nation la plus puissante du monde, alors la situation du monde ne peut qu'empirer.⁸ En d'autres termes, vous pourrez trouver raisonnable de conseiller à chaque nation de faire ce que vous ne conseilleriez pas à toutes les nations de faire.

Pour que cela soit plus clair, considérons le jeu suivant entre deux nations (appelé dilemme des prisonniers) : le joueur qui doit faire un choix entre les deux lignes sera le pays 1, le joueur qui doit faire un choix entre les deux colonnes sera le pays 2.

Jeu 1

	C	D
C	5 ; 5	0 ; 6
D	6 ; 0	2 ; 2

Supposons que les joueurs aient à choisir entre C et D tout en ignorant les résultats de leurs choix. Le pays 1 demande conseil à un expert (par définition, quelqu'un qui connaît les résultats). Il est clair que pour ce pays, le bon conseil est de choisir D. C'est le conseil

que donnera un expert sollicité séparément par chaque nation. Si ce conseil est suivi, l'économie globale atteindra le niveau de richesse (D,D), chacun des deux pays se retrouvant dans une situation plus mauvaise que si ces pays avaient choisi C. Supposons maintenant que la Banque Mondiale, en cherchant à satisfaire au mieux les intérêts de l'économie globale, consulte l'expert pour savoir quel choix devraient faire ces deux pays. On peut très raisonnablement répondre que les deux nations devraient choisir C. Le résultat, dans ce cas, serait (C,C).

Les trois conseils donnés – au pays 1 et au pays 2, de choisir D, et à l'organisation internationale, de choisir (C,C) – sont contradictoires, mais ce sont bien les conseils que donnerait un bon conseiller. En fait, rigoureusement parlant, il n'y a pas véritablement de contradiction, puisqu'un conseil n'est pas donné simplement en fonction de la question posée mais aussi en fonction de la personne qui l'a posée.

On peut donner à cette histoire un aspect moins théorique en remplaçant C et D par des exemples concrets. Ainsi, le conseil D peut signifier « optez pour le nucléaire » et C « évitez le nucléaire ». Notre jeu de dilemme des prisonniers reflétera alors la tendance réaliste des pays à considérer de leur intérêt de posséder des armes nucléaires, tout en préférant une situation dans laquelle aucun n'en posséderait. D peut aussi représenter une stratégie de croissance rapide et C une stratégie de croissance modérée. Supposons que la croissance rapide d'une nation provoque une grave dégradation de l'environnement, mais qu'une partie du coût que représente cette dégradation soit supportée par l'autre nation. On peut tout à fait envisager une situation dans laquelle il vaut mieux, pour chaque pays, choisir D, sans se préoccuper de ce que fera l'autre pays, sachant cependant que si les deux pays choisissent D, le résultat sera pire que si les deux pays avaient choisi C. En effet, la dégradation globale de l'environnement aura un impact global négatif sur les conditions de vie.

Dans ces deux exemples, sachant que vous devez conseiller les deux pays, vous pouvez opter pour l'attitude morale de favoriser un monde meilleur en conseillant à chacun de choisir C. Toutefois, si vous voulez exercer votre métier en toute honnêteté et que chaque nation vous demande : « en ne tenant compte que de mon intérêt, dites-moi si je dois choisir C ou D », la réponse correcte est « D ». Bien sûr, en réalité, vous pouvez décider de raisonner au-delà de ce qui vous est demandé, et expliquer à chacune des deux nations qu'il y a bien plus à gagner à s'asseoir autour d'une table et à essayer de coopérer. Une telle option n'est cependant pas toujours possible, d'où un dilemme moral inévitable pour le conseiller.

Dans ce genre de jeux (dilemme des prisonniers), la perspective d'obtenir une coopération entre les nations semble à première vue sans espoir. La situation n'est cependant pas aussi mauvaise qu'elle le paraît, car la plupart des nations, à l'instar des individus, adhèrent à une certaine morale et à certaines normes fondamentales. D'un autre côté, le comportement conditionnel relève typiquement de la prise de décision égoïste : « Mon intérêt est d'avouer si l'autre agent avoue ». Dans la réalité, néanmoins, nous exprimons souvent notre moralité même sous une forme telle que celle-ci : « Je trouve que c'est le devoir de chaque citoyen de payer ses impôts ; cependant, je considère que je n'aurais plus ce devoir, et qu'effectivement je ne devrais pas payer d'impôts, si les autres n'en payaient pas. » De la même manière, chaque nation peut souhaiter limiter la pollution de l'environnement tant que les autres nations le font aussi. Ce problème de comportement individualiste est néanmoins très différent de ce qu'il est dans la situation classique des agents économiques au com-

portement égoïste, car ici, même le résultat d'un choix concerté ne va pas nécessairement dans le sens de l'intérêt de chaque agent. Un agent peut préférer ne pas payer d'impôts même si tout le monde en paye. Un petit pays peut ne pas bénéficier d'une limitation de la pollution, même si les autres nations en profitent.

Notre moralité, surtout lorsqu'elle se traduit en actes, est généralement conditionnelle. « Je me conduirai en bon citoyen tant que les autres le feront aussi », ou bien « Je suis prêt à jouer selon les règles de Rawls, mais seulement si je sais que les autres ne violeront pas les règles de Rawls pour gagner égoïstement ». Ce genre de moralité conditionnelle dérive de deux exigences, aussi fondamentalement liées à la nature humaine que la propension à maximiser son utilité (et peut-être davantage encore) : le besoin d'adhérer à *une certaine* morale, et l'exigence de ne pas être un « pigeon ». Malheureusement, il existe encore bien peu de littérature consacrée aux aspects stratégiques du comportement moral – sans doute bien moins que de littérature consacrée aux aspects stratégiques du comportement égoïste.⁹

A titre d'exemple, supposons que le système moral auquel adhère la population soit l'utilitarisme, et que cette adhésion soit conditionnelle. Pour la cohérence de l'analyse, supposons que les choses se passent ainsi : chaque agent économique considère qu'il doit se comporter selon les règles de l'utilitarisme si et seulement si les autres se comportent selon les règles de l'utilitarisme.¹⁰ Dans le cas contraire, il se consacrera à la maximisation égoïste de son utilité. Il est intéressant de voir ce qui se produit dans le Jeu 1 lorsque les deux joueurs se comportent de cette manière.¹¹ Mettez-vous à la place du joueur 1. Si l'autre joueur choisit D, en violation flagrante de la règle utilitariste, vous vous comporterez de manière égoïste et vous choisirez D. Si l'autre joueur choisit C, en bon utilitariste, vous ferez de même et choisirez C, puisque (C,C) correspond à un niveau d'utilité totale de 10, tandis que l'utilité totale de (C,D) n'est que de 6.¹²

Définissons à présent deux stratégies (ou un n -uple de stratégies dans un jeu à n joueurs), pour un *équilibre comportemental de Nash*, si, étant donné la stratégie de l'autre, chaque joueur choisit de ne pas renoncer à sa stratégie. Ce jeu comprend alors deux équilibres comportementaux de Nash : (C,C) et (D,D), bien que (D,D) soit l'unique équilibre de Nash (conventionnel). Sachant que les êtres humains, quelle que soit leur culture ou leur nation, adhèrent généralement à une morale conditionnelle, cet exemple montre qu'un résultat qui, selon la théorie conventionnelle des jeux, ne serait pas considéré comme un équilibre durable, peut pourtant le devenir.

Des illustrations de cette idée abstraite, j'en observe fréquemment dans la ville d'Ithaca, dans l'Etat de New York. Sur la Forest Home Drive, il y a un pont si étroit qu'à chaque moment, les voitures ne peuvent le traverser que dans un sens. La règle courante est que trois ou quatre voitures qui se suivent peuvent passer l'une après l'autre, tandis que la voiture suivante s'arrêtera pour laisser passer trois ou quatre voitures en sens inverse. Personne n'est sur place pour faire appliquer la règle, mais il semble qu'elle fonctionne bien, exception faite de quelques incidents de temps à autre au début de l'année scolaire, sans aucun doute parce que les nouveaux étudiants et les nouveaux enseignants ne la connaissent pas encore.

Il est incontestable que la quatrième ou la cinquième voiture qui s'arrête pour laisser passer les voitures qui viennent de l'autre côté consent un petit sacrifice de son intérêt égoïste, au bénéfice de l'intérêt général de la société. A Ithaca, nous sommes donc en présence d'un équilibre comportemental de Nash, dont profite l'ensemble de la société. C'est

la morale conditionnelle qui permet ce résultat : un conducteur ne s'arrêterait probablement pas volontairement pour laisser passer les voitures qui arrivent dans l'autre sens, s'il croyait que personne d'autre ne suit cette règle. En d'autres termes, chacun applique la règle selon laquelle il doit consentir un petit sacrifice à la société dans la mesure où les autres sont disposés à faire de même.

Je n'ai pas vu ce genre d'équilibre fonctionner en beaucoup d'endroits, et je me suis souvent demandé s'il fallait en déduire qu'il existe une différence innée entre les citoyens d'Ithaca et le reste de la population, en ce qui concerne les préférences ou les règles sociales. Je crois bien plus probable, aujourd'hui, que du point de vue de l'inné, les gens sont semblables (du moins plus semblables que ce que leur comportement, si nous le prenons pour argent comptant, pourrait nous faire croire) et que tous les êtres humains adhèrent à une morale conditionnelle. Par conséquent, dans des jeux comme la traversée du pont ou le dilemme décrit précédemment, plusieurs équilibres sont possibles, et l'on peut dès lors imaginer des collectivités différentes avec des équilibres différents, même si le jeu, les préférences et le système de valeurs sont identiques.

Dans les relations internationales, c'est aussi la morale conditionnelle qui entre en jeu. Il arrive souvent que certaines nations soient disposées à consentir de petits sacrifices pour le bien commun, mais en ne voulant pas être les seules à le faire. C'est là une raison d'espérer, car selon cette logique, certains résultats souhaitables, auxquels nous ne sommes pas parvenus à ce jour, n'en représentent pas moins des équilibres potentiels. Considérons par exemple l'objectif de limiter la pollution. En raison des effets externes, il n'est pas toujours dans l'intérêt égoïste d'un pays de lutter contre la pollution de manière adéquate (Repetto, 1995). De même, tout pays qui tenterait d'améliorer ses normes et conditions de travail risquerait de perdre des capitaux au profit d'un pays moins scrupuleux dans ce domaine. C'est pourquoi les nations laissées à elles-mêmes ont plus de chances de chercher à connaître une croissance plus forte au détriment de ces autres objectifs. Ces pays vont donc avoir davantage de difficultés à essayer d'améliorer le sort de la partie la plus pauvre de leur population, ou les conditions de vie de l'ensemble. Pourtant, comme nous le voyons mieux à présent, une coopération est envisageable – en fait, on peut même envisager un comportement qui, sans constituer un équilibre au sens conventionnel, constitue un équilibre *comportemental* et mène à l'optimum global.¹³

Un exemple : les normes internationales sur les conditions de travail

Dans cette section, nous étudierons un petit modèle concernant la recherche de normes internationales en matière de droit du travail, afin d'illustrer le problème de l'interdépendance des objectifs moraux. Ce sujet, en lui-même, a son importance, dans le contexte actuel de la mondialisation et de l'action internationale. Je commencerai par un bref exposé des problèmes en jeu.

Les normes internationales en matière de droit du travail sont des mesures politiques destinées à aider les pays pauvres à atteindre un certain niveau de vie minimal. Le plus frappant est sans doute que la plus forte opposition à ces mesures provienne de ceux qui sont censés en être les bénéficiaires. La crainte des pays pauvres est que les normes internationales en matière de droit du travail soient un cheval de Troie dissimulant le véritable dessein des pays industrialisés : le protectionnisme. Cette crainte est en partie justifiée :

l'exigence de normes en matière de droit du travail, actuellement, émane principalement des groupes de pression protectionnistes des nations industrialisées. Les pays en développement craignent qu'une fois une organisation internationale habilitée à imposer ces normes, celle-ci utilise son pouvoir pour satisfaire les intérêts des nations riches et puissantes. En fait, nous savons qu'au niveau d'un pays, un gouvernement ayant le pouvoir d'imposer les citoyens a tendance à agir en faveur des riches tout en recourant à la rhétorique de l'aide aux pauvres. Il est courant de voir des systèmes de taxation et de subvention sophistiqués servir à redistribuer les fonds en faveur de ceux qui en auraient le moins besoin (à ce propos, voir Stiglitz, 1989: 46-48). Il s'agit d'un problème courant, et il n'y a pas de raisons d'espérer qu'il ne se rencontre pas au niveau des organisations internationales.

J'ai expliqué ailleurs que même si les normes en matière de droit du travail, telles qu'elles sont généralement conçues, devraient être rejetées, un système de normes internationales minimales, différent, n'en a pas moins sa raison d'être. Cependant, une telle argumentation exige que l'on commence par reconnaître les problèmes stratégiques qui se posent au sein des pays en développement.

Sur le principe, personne ne peut sérieusement s'opposer à l'objectif d'instituer des normes internationales en matière de droit du travail. Dans la plupart des économies en développement, les travailleurs sont parmi les individus les plus pauvres, et une politique visant à améliorer leur niveau de vie peut se justifier en tant que mesure pour augmenter le revenu du quintile inférieur du pays. L'une des motivations, dans ces normes internationales en matière de droit du travail, est de mettre fin au travail des enfants. Etant donné que ce sont les ménages les plus pauvres qui envoient leurs enfants travailler, s'il est possible d'améliorer les conditions de vie de ces ménages pour qu'ils n'aient plus besoin de le faire, alors cette démarche se justifie également en tant que mesure pour augmenter le revenu du premier quintile. Si les pays pauvres se sont néanmoins opposés aux normes internationales en matière de droit du travail, c'est parce que la question de la mise en place de telles dispositions s'est généralement posée en termes conflictuels entre les pays en développement et les pays industrialisés, et que ces derniers ont tenté d'en faire un moyen de protection (Bhagwati, 1995 ; Srinivasan, 1996).

J'illustrerai mon propos avec l'exemple des normes internationales concernant le travail des enfants. Il existe un mythe sur lequel s'appuient les tenants du protectionnisme, parmi les non initiés des pays du Nord : les normes rudimentaires du droit du travail, dans les pays en développement, priveraient de leur emploi les adultes des pays industrialisés. Ce que l'on oublie ici, c'est que les produits fabriqués dans les pays en développement, dans les pires conditions, souvent avec le recours au travail des enfants, ne sont pas ceux qui font l'objet d'une concurrence sérieuse entre les pays industrialisés et les pays en développement.

C'est dans l'industrie du tapis que s'est produit un phénomène tout à fait remarquable. Les tapis confectionnés à la main sont un exemple classique de produit à forte main d'œuvre ajoutée. Pour des raisons historiques, l'Iran était auparavant le plus grand exportateur de tapis faits main à destination des Etats-Unis. Vers la fin des années quatre-vingt, les Etats-Unis imposèrent un embargo sur les importations en provenance d'Iran. Cette mesure permit-elle de relancer la production dans les pays industrialisés ? La réponse, bien évidemment, est non. Ce sont la Chine, l'Inde, le Népal et d'autres pays pauvres qui s'engouffrèrent dans la brèche. L'Inde, qui jusqu'alors exportait peu de tapis, devint tout à coup maître du jeu. En 1996, les Etats-Unis, qui ne fabriquent pas de tapis faits main, en

imporraient pour 316 millions de dollars. Les cinq plus grands producteurs étaient alors l'Inde (45 %), la Chine (25 %), le Pakistan (16 %), la Turquie (6,5 %) et le Népal (2,9 %). Il est visible que la concurrence est bien plus vive entre les pays en développement qu'entre les pays en développement et les pays industrialisés.¹⁴

Une conséquence logique, souvent ignorée par les pays du Nord, est que les normes en matière de droit du travail constituent un grand sujet de préoccupation *dans* les pays en développement. A cette préoccupation s'ajoute la crainte que tout changement dans ce domaine, dans un pays, provoque un déplacement de la production vers un autre pays en développement.¹⁵ Dans notre monde actuel où règne la mobilité du capital, chacun de ces pays sait pertinemment avec quelle facilité les capitaux peuvent quitter son territoire si la main-d'œuvre devient plus chère. Si l'on peut envisager une action coordonnée en ce qui concerne certaines normes en matière de droit du travail (et pas nécessairement celles que réclament les nations industrialisées), ce peut être au bénéfice de tous les pays. On peut penser que si cela se produit, alors – et c'est là mon argument central – même si chaque nation a la possibilité de faire cavalier seul (de se comporter en free-rider), elle s'abstiendra de le faire, aussi longtemps que les autres feront de même, dans le même esprit que les automobilistes du pont de Forest Home Drive à Ithaca.

Pour formaliser cela à l'aide d'un modèle très simple, supposons qu'il existe un nombre de pays en développement égal à T , et dans lesquels vivent N ménages. Chaque ménage se compose d'un adulte et de m enfants. Chaque adulte produit 1 unité de main-d'œuvre, et chaque enfant produit γ (< 1) unité de main-d'œuvre.

Soit, pour chaque ménage, la fonction d'utilité suivante :

$$(1) \quad u = u(c, e), \quad u_c \geq 0, \quad u_e \leq 0$$

où c (≥ 0) désigne la consommation totale du ménage et e la quantité de travail réalisé par chaque enfant. Nous supposons que $e \in [0, 1]$ et, pour simplifier, que tous les enfants produisent la même quantité de travail et que tous les adultes travaillent : l'offre de travail des adultes sera donc parfaitement inélastique. Il est alors facile de concevoir une fonction d'utilité telle que si le salaire chute trop – en particulier, s'il descend au-dessous de ω – les ménages assigneront à e la valeur 1. C'est là une hypothèse critique dans la modélisation du travail des enfants (Basu et Van, 1998 ; Basu, 1999).

Supposons que n entreprises aient leur activité dans les pays en développement, et que la mobilité du capital soit parfaite : les entreprises investiront là où elles pourront faire le plus de profit. La demande de main-d'œuvre de chaque entreprise est fonction du taux de salaire. Si nous désignons par w le salaire (par unité de main-d'œuvre) et par d la demande de main-d'œuvre de chaque entreprise, nous avons :

$$(2) \quad d = d(w), \quad d'(w) < 0$$

Considérons pour commencer un équilibre de libre marché, c'est-à-dire un équilibre qui ne soit soumis à aucune réglementation contre le recours au travail des enfants. Supposons que cet équilibre de libre marché s'observe pour un niveau de salaire inférieur à ω . Le salaire *d'équilibre de libre marché*, w^* , est alors donné par la formule :

$$(3) \quad nd(w^*) = N + \gamma mN$$

Remarquons que w^* étant inférieur à ω , tous les enfants sont au travail. L'offre totale de main-d'œuvre, dans les pays en développement, est donc la somme de la quantité totale de main-d'œuvre fournie par les adultes (N) et de la quantité totale de main-d'œuvre fournie par les enfants (γmN). Le salaire d'équilibre est tel que l'offre totale de main-d'œuvre soit égale à la demande totale de main-d'œuvre.

Considérons maintenant la situation dans laquelle on impose une législation internationale sur le travail, interdisant le travail des enfants. Nous obtenons alors ce que nous appellerons un *équilibre de LIT* (Législation Internationale sur le Travail). Dans le cas d'un équilibre de LIT, le salaire, w^l , est donné par la relation :

$$(4) \quad nd(w^l) = N$$

Enfin, considérons la situation dans laquelle un seul pays interdit le travail des enfants, de sorte que la législation sur le travail ne s'applique que dans les pays qui lui sont frontaliers. Appelons cela un *équilibre LNT*. Il est évident que dans un équilibre LNT, le salaire, w^N , est donné par la relation :

$$(5) \quad nd(w^N) = N + \gamma m(T - 1)N/T$$

Remarquons que (4) et (5) peuvent aussi s'écrire :

$$(4') \quad nd(w^l) = [N + \gamma mN] - \gamma mN$$

et

$$(5') \quad nd(w^N) = [N + \gamma mN] - \gamma mN/T$$

D'après (3), (4') et (5'), nous déduisons :

$$(6) \quad nd(w^*) > nd(w^N) > nd(w^l)$$

et donc :

$$(7) \quad w^* < w^N < w^l$$

Dans ces trois équilibres, notons comme suit les niveaux d'utilité des ménages des travailleurs. Soient u^* et u^l les utilités de l'équilibre de libre marché et de l'équilibre LIT. Dans un équilibre LNT, soient u^N et u^N les utilités des ménages, respectivement dans les pays qui adoptent la législation et dans ceux qui ne l'adoptent pas. Ce modèle permet de nombreuses manipulations, mais pour ce qui nous occupe, nous nous contenterons de noter deux résultats faciles à démontrer.

1er Résultat. Dans un pays qui est seul à imposer la législation du travail, la situation des travailleurs est pire que celle des travailleurs d'un monde dans lequel tous les pays imposent cette législation. A savoir, $w^l > w^N$.

2d Résultat. Si tous les pays en développement imposent la législation du travail, la situation de l'ensemble de chaque travailleur, dans ces pays, peut s'en trouver améliorée.

Cependant, ce n'est pas nécessairement le cas. Il se peut que l'on ait :

$$(8) \quad u' > u^*$$

mais il se peut aussi que l'on ait :

$$(9) \quad u' < u^*$$

Supposons maintenant qu'il n'existe que deux pays en développement ($T = 2$). Supposons que chacun de ces deux pays ait la possibilité d'interdire le travail des enfants (stratégie B) ou de ne pas l'interdire (stratégie N) et que l'intérêt de chacun des deux pays soit de promouvoir le bien-être de ses travailleurs. Les deux nations se retrouveront donc dans le jeu suivant, dans lequel le pays 1 choisit une des deux lignes et le pays 2 une des deux colonnes :

Jeu 2

	<i>B</i>	<i>N</i>
<i>B</i>	$U^I ; u^I$	$u^N ; u^N$
<i>N</i>	$U^N ; u^N$	$u^* ; u^*$

Si (9) est vrai, ce que nous savons être possible du fait du résultat 2, alors une législation du travail n'est pas intéressante du point de vue des pays en développement, et ceux-ci devraient la rejeter, si l'on suppose que cette législation aurait pour objectif d'aider les travailleurs pauvres dans les pays pauvres, et non de servir les intérêts de certains groupes marginaux. Du fait que (9) et le Résultat 1 impliquent $u^* > u^N$, (N,N) est un équilibre de Nash. Il est facile de vérifier que (B,B) n'est pas un équilibre de Nash.

Toutefois, si c'est (8) qui se trouve être vrai, il est dans l'intérêt des deux pays d'obtenir le résultat (B,B). Etant donné les paramètres de ce modèle, (B,B) peut être ou non un équilibre de Nash. Si (B,B) est un équilibre de Nash, alors c'est obligatoirement un équilibre comportemental de Nash, et (B,B) peut être un équilibre comportemental de Nash même sans être un équilibre de Nash. Il est facile de vérifier qu'un équilibre de Nash est toujours un équilibre comportemental de Nash (voir note 11). Par conséquent, si (B,B) est un équilibre de Nash, c'est aussi un équilibre comportemental de Nash. Considérons maintenant la situation dans laquelle (B,B) n'est pas un équilibre de Nash, mais dans laquelle $u^N + u^N < 2u^I$ et $u^N < u^*$. Il est facile de vérifier, à l'aide du modèle qui précède, que ces inégalités sont vraisemblables. (B,B) n'étant pas un équilibre de Nash, il faut que $u^N > u^I$. Par conséquent, si un joueur choisit B, l'autre joueur considérera qu'il s'agit là d'un comportement utilitariste, et optera pour B.

Une fois de plus, nous nous retrouvons dans l'impasse évoquée dans la section précédente : aucune nation, prise individuellement, n'adoptera la législation sur le travail, bien que l'ensemble des nations puisse souhaiter atteindre cet objectif.

Le fait que le débat sur une législation internationale en matière de droit et de condi-

tions de travail ait lieu d'une manière conflictuelle est l'illustration d'un certain nombre de problèmes abordés dans ce chapitre. Lorsqu'il n'est question que de revenu national, ou même de revenu par habitant, il se peut très bien qu'aucun pays ne se sente particulièrement concerné par la législation du travail. En revanche, dès que nous commençons à manifester une préoccupation particulière à propos du niveau de vie des individus les plus pauvres d'une société, cette préoccupation apparaît clairement justifiée. Le débat sur ce sujet est si conflictuel que l'on peut se demander si tous les pays se sentent concernés. L'exposé qui précède laisse penser que même si ces pays partagent les mêmes objectifs, ces objectifs peuvent ne pas être visibles dans leur comportement, en raison d'une moralité conditionnelle qui amène chaque pays à refuser d'adopter ce genre de mesures faute de voir les autres en faire leur part.

Conclusion

Nous avons tout d'abord rappelé comment ont évolué les objectifs du développement et la gestion de l'économie d'un pays. Nous avons remarqué que dans la tendance récente, et de plus en plus affirmée, à envisager une finalité élargie du développement, qui ne se limite pas aux notions de revenu et de croissance économique mais englobe d'autres objectifs – une meilleure qualité de vie, davantage d'éducation, et une distribution plus équitable des biens et des services – on retrouve des orientations déjà préconisées autrefois par les auteurs classiques, mais qui étaient tombées en discrédit au cours du vingtième siècle. Nous avons vu que cet élargissement des objectifs est souhaitable, mais que ces derniers devraient être pris en compte, de manière rationnelle, à travers certaines mesures significatives. Pour l'évaluation de la performance économique d'un pays, j'ai suggéré que l'on s'intéresse bien davantage au revenu par habitant des 20 % d'individus les plus pauvres de la population, ainsi qu'au taux de croissance de ce revenu par habitant des plus pauvres. Je n'ai pas proposé d'ignorer les autres indicateurs de niveau de vie, mais plutôt d'utiliser ces deux indicateurs à la place du revenu par habitant et du taux de croissance global du pays concerné. Nous avons pu apprécier les diverses propriétés du revenu du premier quintile, parmi lesquelles sa corrélation probablement plus forte, avec les autres indicateurs du bien-être comme l'espérance de vie et le degré d'alphabétisation, que celle du revenu national par habitant.

Nous avons cherché à savoir pourquoi un certain nombre d'objectifs nationaux, même lorsque l'on s'accorde en général à reconnaître leur importance, restent ignorés dans la pratique. J'ai indiqué que même dans nos recherches normatives, des considérations stratégiques entrent en jeu, la plupart des agents économiques manifestant de manière innée une moralité conditionnelle. Il importe d'en avoir conscience, car c'est de là que dépend la possibilité d'envisager une politique coordonnée de la part des différentes nations, pour atteindre des objectifs de développement qui dépassent le cadre du revenu national et de la croissance du revenu. Nous avons illustré le problème de la moralité conditionnelle à l'aide d'un exemple simple, celui des normes internationales en matière de droit du travail, un domaine dans lequel les avancées souhaitables sont souvent contrecarrées car elles représentent un désavantage stratégique. Nous avons vu que la prise en compte de ce problème peut déboucher sur l'adoption d'un niveau minimal de normes en matière de droit et de conditions de travail, qui ne corresponde pas aux exigences des nations industrielles,

mais qui représente néanmoins une amélioration significative de la qualité de vie dans les pays en développement.

Notes

1. Les statistiques citées dans ce paragraphe proviennent de la Banque Mondiale (1998).
2. Pour un compte-rendu lucide et complet de l'évolution des objectifs du développement au cours de ces 50 dernières années, voir Thorbecke (1999).
3. Dans le cas de certains types de problèmes sociaux, comme la criminalité, la variable clé peut être l'*écart* entre le revenu par habitant chez les plus riches et le revenu par habitant chez les plus pauvres.
4. Dasgupta et Weale (1992) ont également envisagé un élargissement du concept de bien-être humain, en prenant en compte de manière plus explicite les libertés civiles et politiques.
5. A quelqu'un qui lui demandait de définir ce qu'est le succès d'une économie, Amartya Sen (*Chicago Tribune*, 28 mars 1999) répondit : « Il s'agit de savoir quelle est la situation des membres les plus défavorisés de la société concernée. Si les individus situés en bas de l'échelle sont laissés pour compte, il s'agit d'une économie qui a échoué. »
6. Une étude empirique de Basu, Narayan et Ravallion (1999), à partir de données sur le revenu individuel et sur l'alphabétisation au Bangladesh, confirme l'effet externe considérable de la présence d'une personne lettrée dans une famille illettrée. Il semble que le revenu des personnes illettrées, lorsqu'elles vivent au contact d'une personne lettrée, soit toujours plus élevé que celui des illettrés isolés. C'est ce que confirme Gibson (à paraître), dans son étude de la nutrition en Papouasie-Nouvelle-Guinée.
7. Cet exemple quelque peu extrême de conflit d'intérêt entre la personne qui conseille et la personne conseillée met en jeu l'intérêt égoïste de la personne qui conseille. Cependant, le même problème peut advenir même lorsque l'intérêt *moral* de celui qui conseille est contraire à l'intérêt de celui qui est conseillé. De tels problèmes sont traités en long et en large par Basu (1997) ainsi que par O'Flaherty et Bhagwati (1997). Dans le présent exemple, je n'aborde pas du tout le problème du conflit d'intérêt (égoïste ou moral) entre celui qui conseille et celui qui est conseillé. Je ne m'intéresse ici qu'au conflit d'intérêt entre diverses personnes conseillées, et au dilemme que cela entraîne pour la personne qui se trouve devoir les conseiller toutes.
8. Je me suis souvent demandé quel était le bien-fondé de ces livres que l'on trouve couramment dans le commerce, qui indiquent comment devenir un leader. Conseiller un tel livre à un seul individu peut certainement se justifier, mais si tout le monde suivait le même conseil, la société ne pourrait que s'en trouver plus mal.
9. Hardin (1988, ch. 2) constitue une exception, encore qu'il ne s'étende pas sur le problème précis que je suis sur le point d'aborder.
10. On peut concevoir une version un peu plus élaborée, dans laquelle nous ajouterions la condition suivante : « tant que la perte qu'entraîne pour l'individu un comportement utilitariste n'est pas trop importante ».
11. Ingh (1995) a proposé une analyse voisine, dans laquelle un des joueurs joue avec pour seul objectif de maximiser l'utilité globale.
12. Je n'ai pas donné de définition précise du « bon utilitariste », et il existe indubitablement plusieurs manières de comprendre cette notion. Je dirai ici qu'il s'agit d'une personne qui choisit d'agir d'une manière qui ne saurait être justifiée en termes d'intérêt égoïste, quel que soit le choix de l'autre personne, et qui peut s'expliquer en termes d'utilitarisme du point de vue de l'autre personne. Si nous faisons varier le contenu de notre notion de comportement utilitariste, il est facile de définir d'autres définitions de l'équilibre.
13. Frank (1999) raisonne de même au niveau des individus. La consommation ostentatoire et le matérialisme effréné de nos sociétés industrielles actuelles atteignent un tel degré que ceux qui en font preuve n'améliorent même pas leur propre situation en termes de préférences. Pourtant, faute d'une politique de coordination des comportements individuels, ou faute d'une

politique fiscale produisant les incitations souhaitables, la société ne peut pas sortir d'un tel équilibre une fois qu'elle s'y trouve entraînée.

14. Toutes les statistiques citées dans ce paragraphe proviennent du Département américain du Travail (1997).

15. Cette remarque a été faite par plusieurs commentateurs, par exemple Grimsrud et Stokke (1997) ainsi que Harvey, Collingsworth et Athreya (1998).

Commentaire

Paul P. Streeten

JE ME SENS EN GRANDE SYMPATHIE avec l'esprit de ce chapitre de Kaushik Basu. En particulier, je suis d'accord pour dire que la pauvreté est un problème non pas technique ni économique, mais social et politique. J'approuve également l'importance accordée à la partie la plus pauvre d'une collectivité, quelle qu'elle soit. Il est frappant de voir comme le critère que propose Basu est inspiré de Rawls. Cette priorité donnée à la situation des plus pauvres rappelle aussi l'ancienne approche de la réduction de la pauvreté en termes de besoins fondamentaux, au sens dynamique de ce terme. J'accepte aussi bien volontiers le fait d'introduire des considérations morales dans l'analyse des relations internationales.

Basu commence son essai en disant que « personne ne peut prétendre être opposé [au terme de « développement humain »] sans que cela ne semble absurde ou grossier ». Je dirais cependant que l'on pourrait s'opposer à la notion de « développement humain » en considérant qu'il s'agit d'un pléonasmе : qui donc est concerné par le développement, si ce n'est l'être humain ? Le développement ne concerne certainement pas les cailloux, ni les animaux (Swift, 1998). Il n'en demeure pas moins que le fait de mesurer le développement d'après la situation des 20 % d'individus les plus pauvres de la population soulève quelques problèmes.

Premièrement, parmi les 20 % d'individus les plus pauvres, on trouve de nombreux canards boiteux : des incapables, des malades, des malades mentaux, des handicapés, des vieux, des personnes qui ne peuvent trouver d'emploi. Pitambar Pant, un planificateur indien charismatique, préconisait dans les années soixante une stratégie fondée sur les besoins minimaux, qui éliminait complètement du champ de toute assistance les 20 % d'individus les plus pauvres. Sans aller aussi loin, des mesures particulières sont certes nécessaires pour aider ces personnes, mais les politiques que l'on a l'habitude de recommander, comme la création d'emploi ou l'accès au crédit, risquent d'être peu efficaces.

Deuxièmement, il importe de savoir pendant combien de temps les pauvres restent dans le quintile inférieur. Si l'on compare deux sociétés dont la distribution du revenu par quintile est la même, leurs niveaux de vie seront très différents si dans l'une, les pauvres progressent rapidement sur l'échelle des revenus tandis qu'un certain nombre de nouveaux arrivants commencent pauvres, et si dans l'autre, les pauvres et leurs enfants se trouvent condamnés à demeurer dans la pauvreté en permanence. On peut aussi imaginer deux sociétés, l'une dans laquelle les revenus sont déterminés chaque année par une série de loteries, à laquelle participent volontairement des personnes qui aiment le jeu et qui

deviennent tour à tour riches et pauvres, l'autre dans laquelle la distribution inégale du revenu qui serait observable à l'issue d'une loterie est permanente. Ou bien encore, imaginons une société dans laquelle il n'y aurait pas d'héritage, et où tout le monde, de 21 à 65 ans, économiserait exactement le même montant chaque année. A tout moment, l'indice de l'inégalité serait très élevé, et pourtant, en observant les revenus gagnés par chaque personne sur sa durée de vie, on aurait la vision d'une société très égalitaire. Stephens Jenkins, de l'Université d'Essex, montre la mobilité considérable du revenu en Grande-Bretagne, où seulement 7% de la population restent dans les 20% de revenus les plus faibles durant quatre années consécutives (*Economist*, 1997: 60).

Troisièmement, l'inégalité en général, même parmi des personnes comparativement aisées, et non pas seulement dans le quintile inférieur, peut faire barrage à la performance économique de plusieurs manières.

- L'inégalité est associée à l'instabilité politique, à la violence et à la criminalité, qui sont à la fois indésirables en elles-mêmes et dissuasives pour l'investissement et la croissance économique.

- L'inégalité réduit la capacité des groupes sociaux à parvenir à des compromis mutuellement acceptables.

- L'inégalité inhibe l'évolution des normes qui favorisent l'efficacité, la confiance et la prédisposition à s'engager.

- L'inégalité limite l'efficacité des dispositifs d'incitation tels que les modifications des prix ou des amendes qui peuvent avoir des effets pervers ou des effets négatifs non désirés. Ainsi, par exemple, on pourrait imaginer une légère augmentation du prix du vaccin contre la diphtérie, destinée à augmenter le revenu de manière à pouvoir étendre le programme de vaccination à de nouvelles zones. Cependant, dans une société où existent d'importantes inégalités, une augmentation même légère du prix pourrait dissuader les pauvres de se faire vacciner. Le nombre de vaccinations pourrait alors diminuer au point de faire chuter les revenus, et le nombre de cas de diphtéries pourrait réellement s'accroître.

Le critère du niveau de pauvreté du premier quintile présente un autre inconvénient. Des recherches récentes ont montré qu'une privation relative peut entraîner une privation absolue, même parmi les couches plus aisées de la population. Selon Richard Wilkinson (1996), de l'Université du Sussex, l'inégalité en elle-même, indépendamment du niveau absolu de bien-être matériel, exerce des effets négatifs sur la santé des personnes relativement désavantagées. La perception d'une inégalité se traduit, sur le plan psychologique, par des sentiments d'insécurité, d'envie, de mécontentement, et par une diminution de l'estime de soi, et de tels sentiments, soit directement soit à travers leur effet sur la manière de vivre, sont pathogènes (Cassidy, 1999: 90).

D'après une récente étude d'un épidémiologiste britannique, Michael Marmot, une privation relative peut avoir des retentissements sur la santé, même chez les riches. Entre 1985 et 1988, Marmot et ses collègues ont étudié les états de santé de 10000 fonctionnaires britanniques âgés de 35 à 55 ans, ayant tous un revenu confortable. Ils ont constaté une corrélation inverse entre la fréquence des maladies dangereuses, chez les femmes comme chez les hommes, et leurs positions hiérarchiques. Les employés qui grimpaient le plus facilement dans la hiérarchie se portaient bien mieux, dans l'ensemble, que ceux qui restaient au bas de l'échelle (Marmot et autres, 1999).

On peut constater que l'inégalité de revenu réduit l'espérance de vie. Les Américains, chez qui l'inégalité de revenu est forte, vivent moins longtemps, en moyenne, que les Japonais, les Allemands ou les Suisses, chez qui l'inégalité est moindre. Bien sûr, d'autres facteurs interviennent, comme par exemple les accidents de la circulation et le sida. Néanmoins, selon Christopher Jencks, professeur de sociologie à la Kennedy School of Government de l'Université de Harvard, qui dirige actuellement une étude sur les effets de l'inégalité, «les données semblent indiquer que si votre revenu est dans la moyenne, et si vous vivez entouré de personnes dont le revenu est autour de la moyenne, vous avez moins de risque de faire un infarctus que si vous vivez dans une communauté où vous êtes au milieu, entre une frange de riches et une frange de pauvres. Cela semble difficile à croire, mais c'est bien dans ce sens que vont nos observations» (Uchitelle, 1998). «L'inégalité de revenu et la stagnation des salaires s'aggravent mutuellement. L'inégalité ne serait pas un problème aussi grave si les revenus de tous les individus augmentaient», dit Frank Levy, spécialiste en économie du travail au Massachusetts Institute of Technology, qui traite cette question dans une nouvelle version de son ouvrage *Dollars and Dreams*, paru en 1988 (Levy, 1998).

Basu nous dit : «Une fois la pauvreté vaincue, il n'y a plus d'objectif à atteindre». Ce n'est pas vrai. La pauvreté se définit de manière dynamique, le niveau de pauvreté est plus élevé lorsque le revenu moyen est plus élevé. La pauvreté ne se définit pas dans les mêmes termes aux Etats-Unis et au Bangladesh, elle ne se définit pas aujourd'hui dans les mêmes termes qu'il y a 50 ans, et elle se définira encore autrement dans 20 ans. Il s'agit d'un concept dynamique, comme le concept des besoins fondamentaux. Karl Marx parlait d'un homme qui vivait dans une petite chaumière, et qui était tout à fait heureux, jusqu'à ce qu'un voisin vienne construire un palais juste à côté.¹ Il commença alors à éprouver une frustration. La privation relative est la privation résultant d'une comparaison entre notre niveau de vie et celui d'un groupe de référence dont le revenu est plus élevé (Sen, 1984: ch. 14).

Il est important de remarquer, cependant, que toute pauvreté résultant d'une hausse du revenu moyen n'est pas relative. Elle peut aussi être *absolue*. Dans l'analyse que propose Sen, la pauvreté peut être une notion absolue par référence aux capacités, même si elle est relative en termes de caractéristiques ou de confort matériel. Plusieurs facteurs entrent en jeu : une disponibilité fluctuante des biens et des services (qui peuvent cesser d'être disponibles, ou dont les prix peuvent augmenter plus vite que les revenus), l'évolution possible des lois et des conventions, ainsi que des causes psychologiques plus profondes, comme la honte de ne pas se sentir capable d'assurer ou de s'offrir ce qui est devenu socialement nécessaire.

Si, dans une société, les avantages d'une instruction scolaire dépendent de la possibilité de regarder certains programmes de télévision à la maison, alors ceux qui ne peuvent pas s'offrir un téléviseur se retrouvent dans une situation absolument mauvaise, dès lors que la famille moyenne possède un téléviseur. Dans ce cas, le téléviseur n'est pas un nouveau besoin apparu avec la hausse du revenu, c'est plutôt la satisfaction du même besoin (celui d'être instruit) qui nécessite un revenu plus élevé. En Californie, les pauvres sont dans un état de privation absolue s'ils ne possèdent pas de voiture : en effet, la plupart des Californiens possédant des voitures, le système des transports publics s'est atrophié. La large disponibilité des réfrigérateurs et des congélateurs conditionne la structure du commerce de détail, et appauvrit, de ce fait, ceux qui ne possèdent pas ces biens de consom-

mation durables. Si nous prenons maintenant l'exemple des pays à faible revenu, au fur et à mesure que certaines parties de la population s'enrichissent, les cultures de grain sont remplacées par des cultures fourragères ou par des pâturages pour la production de viande et de produits laitiers, ce qui fait augmenter le prix du grain et aggrave donc la pauvreté de ceux qui sont déjà pauvres. Dans ce genre de situation, la structure de l'offre se trouve changée d'une manière qui désavantage les pauvres. Autre exemple, si l'offre d'un bien essentiel est inélastique, il se peut que la croissance du revenu d'une certaine couche de la population entraîne une hausse du prix de ce bien, au point d'empirer notablement la situation des pauvres.

Dans une société riche, les pauvres sont parfois obligés d'acheter certains produits pour satisfaire des besoins essentiels : une nourriture produite de manière industrielle, emballée, faisant l'objet de campagnes publicitaires, et de ce fait plus chère ; des chemises infroissables, même lorsqu'ils auraient préféré acheter des chemises moins chères, quitte à devoir les repasser, mais qu'ils ne trouvent plus dans le commerce. C'est un peu comme si l'on se retrouvait obligé d'acheter un vêtement Christian Dior simplement pour avoir chaud. Lorsque les bus sont moins fréquents et plus chers, les pauvres ont le choix entre attendre plus longtemps et payer plus cher, ou bien dépenser leurs maigres ressources pour acquérir une voiture. La disparition des articles bon marché, qui accompagne la hausse du revenu, fait penser à la remontrance de Marie Antoinette aux pauvres, lors d'une pénurie de pain : « Qu'ils mangent des brioches ! »

Avec l'expansion économique, les pauvres peuvent également pâtir de l'évolution des normes conventionnelles et des restrictions légales. Si vous habitez la campagne, vous pouvez vous abriter des éléments en plantant une tente, mais si vous habitez New York, vous ne pourrez pas installer votre tente sur Madison Avenue. Dans la forêt, vous pouvez vous contenter de porter un pagne, mais si vous travaillez à Londres, il vous faut porter une chemise, un costume, une cravate et des chaussures, et peut-être aussi vous munir d'un parapluie avec attache. Les revenus plus élevés des citadins, les normes de construction, etc. vous imposent un standing plus élevé.

Adam Smith écrivait, en 1776, que ce sont aussi les coutumes de la société qui définissent ce qu'est la nécessité. A cette époque, en Angleterre, ne pas avoir de chaussures, c'était être privé d'un bien nécessaire, bien que ce ne fût pas le cas pour les femmes en Ecosse, ni pour les hommes et les femmes en France. Toutefois, la honte que peut éprouver celui qui n'a pas de chaussures lorsqu'il paraît en public, dans une société où l'usage veut que l'on porte des chaussures, n'est pas relative. On n'a pas plus ou moins honte que d'autres, il s'agit d'une privation absolue. Les salles de bains et le téléphone étaient autrefois un luxe, mais pour la plupart des Américains, ce sont aujourd'hui des nécessités. Peter Townsend raconte que dans les années quatre-vingt, à Londres, il était devenu impossible d'éviter la honte à celui qui n'était pas en mesure d'offrir des gâteries à ses enfants.² Ces sentiments peuvent aussi provenir de l'impression de ne pas participer suffisamment à la vie communautaire (sentiment d'exclusion sociale) ou de manquer d'amour-propre.

Cependant, la conception selon laquelle la honte vis-à-vis de ceux qui possèdent davantage de biens est une forme absolue de pauvreté peut mener à des conclusions absurdes. Comme le fait remarquer Robert H. Frank (1989: 666), « en lisant le roman de Tom Wolfe *Le bûcher des vanités*, nous pouvons en arriver à penser que le courtier en actions Sherman McCoy, qui est millionnaire, et son épouse, ont véritablement *besoin* d'un chauffeur et d'une limousine pour se rendre à un dîner à quelques pâtés de maisons seulement de leur

appartement sans avoir honte. En même temps, peu d'entre nous oseraient parler de *pauvreté* à leur propos, s'ils se trouvaient tout à coup privés de leur voiture et de leur chauffeur.»

Une telle conception de la honte peut aussi conduire à envisager des solutions douteuses, qui relèvent davantage de la psychologie que de l'économie. On peut par exemple habituer les gens à ne pas se sentir honteux de ne pas porter de chaussures (ou de chemises en lin, pour reprendre un exemple d'Adam Smith), mais au contraire à afficher fièrement leur style de vie original, à la façon des Allemands du *Wandervögel* d'avant la Première Guerre mondiale, ou des hippies à une époque plus récente. Ou bien, l'on peut éviter de telles formes de pauvreté absolue en privant les plus riches de leurs chaussures et de leurs chemises en lin, ou en taxant lourdement ces articles d'habillement.

La pauvreté absolue étant en partie fonction du niveau de vie moyen, il est clair que le terme «absolu» ne signifie pas «permanent». Le niveau de pauvreté absolue peut croître avec le revenu. L'aptitude à paraître en public sans avoir honte, à participer à la vie de la communauté ou à se respecter soi-même peut varier en fonction des conventions, de la législation et du confort matériel d'une société.

De même peut-on remettre en question le critère universel du quintile inférieur, que propose Basu. En Suède, en Norvège ou aux Pays-Bas, peut-être devrait-on se préoccuper uniquement des 5 % les plus défavorisés, tandis qu'au Bangladesh ou en Inde, ce sont les 40 ou les 50 % les plus pauvres qui mériteraient d'être pris en considération.

Enfin, Basu ne dit mot de la distribution du revenu entre les différentes nations.

Dans l'intéressante section consacrée à la «moralité conditionnelle», Basu introduit un élément de moralité dans une analyse qui est fondée, en principe, sur l'hypothèse de l'intérêt égoïste à l'état pur. J'accepte volontiers cette variation au parfum suranné. On peut classer comme suit les préférences envers, comment dire, les décisions des pays en développement d'interdire le travail des enfants :

1. Mon pays ne l'interdit pas, alors que les autres l'interdisent (comportement de «cavalier seul», défection d'un seul).
2. Mon pays l'interdit de la même manière que les autres (coopération ; moralité conditionnelle selon Basu).
3. Aucun pays ne l'interdit (situation du dilemme des prisonniers évoqué par Basu).
4. Mon pays l'interdit, alors qu'aucun autre pays ne l'interdit (pour des motivations égoïstes : «pigeon» ; pour des motivations altruistes : impératif catégorique).

Selon les hypothèses habituelles, un comportement de chaque pays selon le cas 1, ou selon la crainte du cas 4, mène au résultat 3. Bien que le cas 2 soit préféré au cas 3, nous obtenons en fin de compte la situation la moins désirée, celle du cas 3, à moins que des récompenses, des sanctions, des motivations individuelles à coopérer ou un comportement de moralité conditionnelle selon Basu ne conduisent au résultat 2. Cependant, les pays ne se comportent pas comme les individus. Si l'hypocrisie est le compliment du vice à la vertu, la prise en compte de l'intérêt égoïste national par les dirigeants est le compliment de la vertu au vice. Les citoyens ont souvent davantage de sens moral que les politiques, même en ce qui concerne les relations internationales. Plus il y a de pays, moins la confiance existe, et plus l'on risque de se retrouver dans une situation de dilemme des prisonniers.

Quand il parle des normes et conditions de travail, Basu ne signale pas que dans les

pays en développement, les travailleurs du secteur formel ne comptent pas parmi les plus pauvres. En fait, ils constituent une aristocratie laborieuse que l'on doit pouvoir classer dans les 20% d'individus les plus riches de la population, mais certainement pas dans le quintile inférieur. Ils obtiennent en général un salaire minimum garanti, des droits syndicaux, etc. au prix de davantage de chômage et de pauvreté pour les travailleurs en marge du secteur industriel organisé. Bien entendu, ceci ne s'applique pas à l'interdiction du travail des enfants, un sujet que Basu a traité avec perspicacité.

Notes

1. Marx, « Wage Labour and Capital », in Marx et Engels (1958): 930-994.
2. Rapporté par Geoffrey Hawthorn dans « Introduction », Sen (1987): xi.

Commentaire

Michael Lipton

DANS LE CHAPITRE QUI PRÉCÈDE, Basu fait des propositions constructives pour changer notre approche, en ce qui concerne quatre notions :

- La croissance, avec le passage du revenu moyen d'un pays à celui du cinquième le plus pauvre de sa population.
- Le développement humain, avec le passage d'un indice composé à des indices décomposés.
- Le conseil, avec la maximisation conjointe implicite, en utilisant la moralité conditionnelle.
- Les problèmes internationaux, avec le souci d'éviter les « mauvais » équilibres en situation de dilemme.

Avec ces changements d'approche, nous nous trouvons au cœur du problème de l'économie du développement. Ce n'est pas tant sur la discipline même qu'est mis l'accent, ni sur sa raison d'être (comment accroître les ressources et les revenus, et comment améliorer la transformation des ressources en revenus), que sur la manière d'améliorer, dans ces sociétés, la transformation des ressources *et* des revenus en bien-être.¹

La force de l'analyse économique repose en partie sur le fait qu'elle réunit deux disciplines en une : l'économie technique, dans l'esprit de Cournot et de Ricardo, et la philosophie morale appliquée, dans l'esprit d'Adam Smith. Récemment, cette dualité s'est dangereusement déséquilibrée au détriment de la seconde, la première se retrouvant en danger de basculer dans la schizophrénie, coupée de ses racines humaines et historiques. Dans son chapitre, Basu, sans sacrifier à la rigueur, nous aide à voir comment rétablir l'équilibre. Mis à part les pinaillages et les petits correctifs qui suivent, j'approuve avec enthousiasme son approche et sa manière de présenter les choses.

Le revenu du premier quintile

Le revenu moyen du cinquième le plus pauvre du pays A (ou au temps t) dépassera le revenu moyen du cinquième le plus pauvre du pays B (ou au temps $t - 10$, pour le même pays) dans la mesure où, pour le pays A (ou au temps t), le revenu sera plus élevé : (a) au point séparant le cinquième le plus pauvre du reste de la population (le premier quintile),

du fait d'une moyenne plus élevée ou d'une inégalité moins extrême, ou (b) pour l'individu moyen au-dessous du point initial. Le revenu moyen du premier quintile (RPQ), rapporté au revenu moyen, mesure la pauvreté relative, et représente une première mesure de la pauvreté absolue (incidence x manque moyen proportionnel au-dessous du seuil de pauvreté). Le RPQ *pondéré par le classement*, rapporté au revenu moyen national, correspondrait (avec une pondération plausible) à une seconde mesure. En d'autres termes, on attribuerait, selon ce critère, de meilleures notes aux pays dont la croissance serait davantage concentrée sur la frange la plus pauvre (le premier quintile). Le RPQ seul, même pondéré par le classement, représente à la fois la pauvreté relative et la pauvreté absolue. Les différences de niveau de RPQ et de croissance entre les pays – utilisées, comme dans le chapitre de Basu, en comparaison avec la croissance du revenu moyen – mesurent effectivement le progrès accompli par un pays dans la réduction de la pauvreté *relative*, et sont cohérentes avec les indicateurs habituels du progrès dans la réduction de la pauvreté *absolue*. Cependant, la réduction de la pauvreté absolue est un objectif politique important (et parfois prioritaire). Par conséquent, la mesure du RPQ devrait venir en seconde position dans la détermination de l'incidence et de l'intensité de la pauvreté absolue.

Ce critère n'est pas le mauvais cheval, mais il lui faut une petite mise au point. Je suis tout à fait d'accord avec Basu pour dire que « la Banque Mondiale et le PNUD devraient favoriser une large diffusion des données sur le revenu du premier quintile. » Mais de quelles données s'agit-il ?

Dans son tableau 1 et dans son exposé, Basu utilise les taux de change courants. Pour le revenu moyen, nous disposons de données à parité de pouvoir d'achat, et ce sont celles-ci qu'il convient d'utiliser pour les comparaisons entre pays. On pourrait ainsi éviter le résultat observé sur l'année 1997, selon lequel le cinquième le plus pauvre de la population du Sierra Leone vivait avec moins de 2,5 cents US par personne et par jour, et était 4,3 fois plus pauvre que le cinquième le plus pauvre de la population de l'Éthiopie. Il est souhaitable également de développer les indicateurs à parité de pouvoir d'achat pour différentes tranches de revenu, à l'intérieur de chaque pays. Faute de quoi, dans les pays où les denrées de base sont relativement bon marché, ou le deviennent, le RPQ semblera plus faible qu'en réalité (ou semblera croître plus lentement), et paraîtra, à l'inverse, plus élevé qu'en réalité (ou semblera croître plus vite), là où les denrées de base sont relativement chères, ou le deviennent.

Certaines des statistiques du tableau 1 concernent la consommation et non le revenu (réduction de l'inégalité telle qu'elle est *mesurée*), ou les ménages au lieu des individus, sans que cela ait de conséquences en général.² Les facteurs correctifs (voir, par exemple, Deininger et Squire, 1996) devraient être utilisés pour comparer les niveaux de RPQ ou la croissance d'un pays à l'autre.

Bien que plus de 95% de la population mondiale vive dans des pays où les enquêtes statistiques auprès des ménages au niveau national, sur le revenu et les dépenses, sont acceptables, la plupart des pays, comme le note justement Basu, mènent ces enquêtes trop rarement. Jusqu'au début des années quatre-vingt, la distribution du revenu national n'y changeait que lentement, sans bouleversement structurel global (Deininger et Squire, 1996). Par conséquent, si l'on estimait la part du cinquième le plus pauvre en multipliant une valeur récente du produit intérieur brut (PIB) ou un autre indicateur de croissance par des données plus anciennes concernant la part de ce cinquième, on ne risquait pas d'introduire un trop grand biais ou une trop grande marge d'erreur. Ce n'est plus le cas aujourd'hui.

d'hui, car depuis le milieu des années quatre-vingt (depuis qu'existent des résultats statistiques comparables dans le temps), l'égalité de revenu s'est nettement aggravée dans les économies en transition, en Asie orientale, et dans une certaine mesure en Amérique latine et en Afrique (Cornia, 1999 ; Kanbur et Lustig, 2000). Ainsi, dans les comparaisons d'après le tableau 1, la croissance du revenu du cinquième le plus pauvre, dans ces régions, sera significativement surestimée – lorsque, comme cela se produit souvent, on utilise des données statistiques plus anciennes sur la distribution en association avec des données récentes (de 1997 par exemple) pour le produit national brut (PNB) moyen. Il s'agit de méthodes grossières, mais nécessaires pour comparer les RPQ sur les dernières décennies.

Développement humain : de l'indice du développement humain au principe « autre jour, autre dollar »

Basu explique avec raison que le développement humain est une chose trop importante pour être mesurée à l'aide d'un seul indicateur, nécessairement réducteur. Il est déjà assez regrettable que les économistes additionnent des avions, des trains et des concertos pour violon pour calculer le PIB. Toutefois, contrairement à l'indice du développement humain (IDH), le PIB est un agrégat pour le calcul duquel existent (a) de bonnes raisons, (b) des théories vérifiables et fondées d'un point de vue microéconomique, sur les causes d'évolution et les compromis, positifs ou négatifs, entre cette évolution et d'autres desiderata, et (c) la possibilité d'une pondération rationnelle des composants (en l'occurrence, par les prix relatifs). Bien que des hypothèses extrêmes soient nécessaires si ces prix doivent servir à mesurer le coût de production marginal et l'utilité marginale de chaque consommateur, on peut au moins imaginer une pondération idéale.³ Dans l'IDH, les inclusions, les exclusions et la pondération des éléments sont nécessairement arbitraires. Par ailleurs, dans tout indice du développement humain, de l'égalité des sexes ou de la pauvreté, une perte d'information est inévitable. Nous désirons savoir, par exemple, où et quand les indicateurs d'alphabétisation sont plus élevés, ou bien où et quand les indicateurs de la santé publique sont moins élevés que ce que le revenu moyen laisserait prédire. Le comportement comparé, dans l'espace et dans le temps, d'un amalgame d'indicateurs de santé, d'éducation et de revenu, ne peut rien nous apprendre du tout⁴ – l'amalgame est arbitraire, les mesures sociales sont souvent peu fiables, et dans les versions récentes, l'indicateur du revenu est arbitrairement tronqué. Basu enfonce un autre clou : non seulement l'IDH est évidemment douteux s'il n'est pas strictement convexe dans chacune de ses composantes, mais il est également douteux s'il est convexe, car il est alors inutile pour l'analyse coût-profit, pour la raison subtile que mentionne Basu.⁵

Ceux qui ont développé l'IDH et sa suite ont eu la bonne idée de construire une autre échelle, que peuvent escalader les politiciens fixés sur l'indice PIB pour avoir un aperçu des problèmes de santé publique, d'alphabétisation, d'égalité des sexes et de réduction de la pauvreté. Ces indicateurs ont rendu un service appréciable, mais ils sont profondément faussés. L'échelle est cassée, bazardons-la.

Peut-on néanmoins trouver un indicateur unique du bien-être socioéconomique, qui soit moins incomplet que le revenu et la consommation, et moins arbitraire que l'IDH ? Amartya Sen a indiqué que parmi des pays ayant des taux de mortalité initiaux compa-

rables, la baisse du taux de mortalité constituerait un indicateur global d'une grande partie au moins de l'amélioration du bien-être. La vie est une condition préliminaire au bien-être et à l'utilité, ainsi qu'aux aptitudes et aux fonctionnements. Si nous prenons comme indicateur général l'espérance de vie à la naissance, faut-il y apporter des modifications ?

- La maladie et la douleur peuvent faire de la vie un fardeau. Pour l'espérance d'une vie en bonne santé, il nous faut un indicateur comme « l'espérance du nombre d'années de vie ajusté en fonction des handicaps » (ENAVAH).

- En raison de la pauvreté, le bien-être et les fonctionnements peuvent se trouver réduits même dans le cas d'une vie en bonne santé. C'est pourquoi l'ENAVAH devrait être multiplié par la consommation annuelle moyenne sur la durée de vie.⁶ En utilisant des valeurs *espérées* pour un nouveau-né, calculées à partir d'un ENAVAH courant et de la consommation moyenne par tranche d'âge, nous devrions pouvoir obtenir une mesure de l'espérance du revenu par habitant ajustée en fonction des handicaps, grâce à une méthode proche de celle utilisée pour estimer le taux de fertilité globale par femme.

- Peut-être mieux, on pourrait estimer (ENAVAH x espérance moyenne de la consommation sur la durée de vie par an) pour un équivalent adulte *médian*. Cela nous éviterait de devoir assigner une pondération plus forte à la consommation et à la durée de vie pour ceux qui ont la chance d'avoir à la fois une consommation et une durée de vie importantes, et cela permettrait, en particulier, de recentrer plutôt notre mesure sur l'individu type, et de donner le même poids à chaque individu qui s'appauvrit et à chaque individu qui s'enrichit, plutôt qu'à chaque dollar quotidien.

Une telle approche (qui a évidemment besoin d'être affinée !) permettrait d'associer des mesures de la consommation et l'ENAVAH dans un indicateur unique. Au contraire de l'IDH, elle exclurait les avantages de l'éducation et de l'alphabétisation. Pour justifier la prise en compte de ces avantages, il faut une règle défendable permettant de les évaluer par rapport à la consommation ou à l'ENAVAH. Si nous utilisons le prix de marché de l'éducation ou de l'alphabétisation, ou son coût de production, nous acceptons que la volonté et la capacité de payer pour ces avantages déterminent leur valeur par rapport à d'autres biens, même lorsque le pouvoir de l'information et du marché, tout comme la distribution de la demande du marché, affecte les prix relatifs. Toutefois, rejeter les prix du marché reviendrait à dire que Grand-mère en sait davantage, ou bien qu'un « prix politique » juste pour (certains produits de) l'éducation peut être fixé par des moyens démocratiques.⁷ Une autre solution possible pourrait être d'utiliser le prix de marché relatif de l'éducation ou de l'alphabétisation, tel qu'il peut être estimé dans une société plus égalitaire dont le revenu moyen serait comparable.

Si l'on peut valablement proposer de remplacer l'IDH en se servant d'un indice de l'alphabétisation, je ne suis pas sûr qu'il faille (comme le suggère Basu) considérer l'illettrisme isolé comme pire que d'autres cas de figure, et encourager les gouvernements à mettre en place des programmes d'alphabétisation qui s'adresseraient en priorité aux illettrés isolés. Les remarques de Basu sont valables, mais même s'il était réalisable, mettons, de refuser une session d'alphabétisation à une personne illettrée parce que son conjoint ou un de ses parents est lettré, ce serait peut-être une erreur de procéder ainsi. Tout d'abord, sur la durée d'une vie, les enfants ont bien plus à gagner à être instruits que les adultes, et pourtant ce sont les adultes qui risquent davantage d'être des illettrés isolés. Deuxièmement,

dans les zones rurales d'une grande partie de l'Asie, un grand nombre de femmes adultes sont illettrées, et mariées à des hommes lettrés. Ces deux faits réduisent le pouvoir de négociation des femmes dans le mariage. On ne souhaiterait pas qu'un indicateur de bien-être indique à un gouvernement que l'instruction, pour ces femmes (ou pour les filles qui en grandissant deviendraient ces femmes) compte moins, parce qu'elles ne sont pas « isolées ». Troisièmement, dans la mesure où une rapide « croissance par le commerce » suppose en général une force de travail lettrée (Wood, 1994), le vieillissement de la force de travail dans un certain nombre de pays en développement, auquel s'ajoute une éducation scolaire inappropriée, laisse penser qu'il serait nécessaire de consacrer davantage d'efforts à une éducation efficace des adultes, sans se soucier d'histoires d'« isolation » ou autres.⁸

Moralité conditionnelle et maximisation conjointe

On voudra bien, j'espère, me pardonner ce qui semblera une digression : les considérations qui suivent ont pourtant bel et bien un rapport direct avec les problèmes cruciaux de développement soulevés par Basu.

A l'Université du Sussex, la principale route de sortie forme une intersection en T avec une voie de raccordement, et c'est par là que s'écoule environ un tiers de l'important flot de véhicules quittant l'Université vers 17 heures. La « règle courante » est qu'une fois que deux ou trois voitures ont franchi l'intersection pour s'engager sur la voie de raccordement, la voiture suivante doit renoncer à sa priorité pour laisser passer la prochaine voiture circulant sur la voie de raccordement. Bien que cette situation paraisse similaire à celle de « l'équilibre comportemental de Nash » que décrit Basu à Cornell, il existe des différences, qui reflètent la distinction qu'il convient de faire entre l'altruisme réciproque égoïste à long terme et la moralité communautaire.

Dans le cas de Cornell, tel que l'explique Basu, les deux voies d'accès au pont à circulation alternée sont de rang égal. Faute d'avoir établi une norme, un inévitable chaos retarderait tout le monde. A Sussex, au contraire, les automobilistes qui circulent sur la route de sortie principale ont priorité, et s'ils usaient de ce droit, ceux de la voie de raccordement devraient attendre longtemps avant de pouvoir franchir l'intersection. Comme les uns et les autres sont principalement les mêmes chaque jour (et chacun dans le même groupe d'automobilistes), les automobilistes de la sortie principale n'y perdraient rien.

On peut expliquer l'exemple que donne Basu comme le résultat d'un jeu de dilemme de prisonniers à nombre de répétitions variable, qui tend, dans la pratique, vers un équilibre du style « un prêt pour un rendu » (Axelrod, 1984).⁹ Dans les jeux de dilemme des prisonniers à un seul coup, ce sont les solutions individualistes qui sont la règle. Ceci s'applique également aux jeux de dilemme des prisonniers dans lesquels le nombre de répétitions est fini et connu. Les résultats stables caractérisés par la coopération entre les joueurs, même s'ils s'avèrent préférables pour tous *a posteriori*, ne peuvent s'expliquer que par l'ignorance ou par une certaine forme de moralité conditionnelle. Cependant, dans les jeux de dilemme des prisonniers à répétition infinie, il n'y a pas d'obstacle aux solutions de coopération, et l'on pourrait s'attendre à assister à une « évolution » de la situation. A cet égard, les jeux de dilemme à nombre de répétitions variable sont semblables aux jeux à répétition infinie : même les plus égoïstes ne peuvent pas déterminer le moment où pour la « dernière fois » ils voudront profiter de leur priorité en quittant l'Université, et provo-

quer ainsi le processus d'induction inverse qui mettrait fin à la coopération. L'exemple de l'Université du Sussex ne peut pas s'interpréter comme un jeu à nombre de répétitions variable, puisque ceux qui sacrifient leur droit (les automobilistes de la sortie principale) et les gagnants (les automobilistes de la voie de raccordement) sont deux ensembles stables et (parfaitement) exclusifs. Ce qui est à l'œuvre ici, c'est donc une « moralité communautaire » et non pas un altruisme réciproque.

C'est ce que confirme en partie un autre aspect de cette situation. Lorsque les voitures provenant de la sortie principale (auxquelles s'ajoutent celles provenant de la voie de raccordement) atteignent la fin de la voie de raccordement, elles débouchent sur une deuxième intersection en T, qui raccorde celle-ci à la grande route (du réseau public routier). Sur celle-ci, pratiquement personne ne s'arrête pour les laisser passer. Aux heures de pointe, il n'est pas rare que le seul trajet du parking de l'Université à la grande route dure 20 minutes. Pourtant, la moralité communautaire intra-universitaire n'est pas en cause. Les problèmes sont plutôt liés à l'absence d'une moralité communautaire qui engloberait l'ensemble des automobilistes, ceux de l'Université et ceux de l'extérieur.

Comme le dit Basu, « dans les relations internationales » – et l'on pourrait y ajouter la gestion du bien commun – « c'est aussi la morale conditionnelle qui entre en jeu. » De même, il importe de distinguer les normes avec ou sans moralité conditionnelle. Ainsi, par exemple, est-il facile de persuader les petits cultivateurs de thé, dans un pays où la part de marché excède de beaucoup la valeur absolue de l'élasticité globale (E) de la demande par rapport au prix, d'accepter une taxation ou des restrictions sur leur volume de production, dans la mesure où ces conditions s'appliquent également à leurs voisins, et où ils ont tous à y gagner. Il est bien plus difficile de persuader des petits pays (dans le cas de parts de marché très inférieures à E) d'accepter des conditions globales de ce type, surtout si cette culture leur apporte un avantage comparatif. Enfin, dans les pays consommateurs, il est presque impossible d'obtenir des entreprises ou des organismes qui produisent ou distribuent ces produits qu'ils s'abstiennent de « corrompre » les petits pays producteurs – alors même que si tous ces pays manquent à leurs engagements (surtout si le grand pays producteur « punit » le petit en écoulant ses stocks), les prix baisseront, ainsi que le revenu total des producteurs.

L'analyse catégorielle des équilibres concernant les normes internationales sur le droit du travail est très parlante. Les pays pauvres refusent d'appliquer ces normes non seulement parce qu'ils craignent que les pays riches s'en servent comme d'un « moyen de protection », mais aussi parce que, comme l'a signalé Basu plus haut dans son chapitre, « les nations sont disposées à consentir de petits sacrifices pour le bien commun, mais ne veulent pas être les seules à le faire. » Chaque pays en développement craint, en acceptant d'appliquer ces normes, de dégrader sa propre situation économique au profit d'autres pays qui refuseraient de les adopter, ou qui prétendraient le faire pour ensuite s'abstenir de les faire appliquer.

Ceci nous amène à l'argumentation de Basu selon laquelle les pays industrialisés, même lorsqu'ils cherchent à ménager les intérêts des producteurs, n'ont aucune raison de protéger la plupart des articles fabriqués grâce au travail des enfants, ces articles n'étant compétitifs que dans les pays en développement. Si cela est vrai, ce ne peut être que parce qu'il n'existe pas, au sein de la « communauté internationale », une convention sur le travail des enfants que celle-ci pourrait imposer même dans les pays en développement. L'embargo américain sur les tapis iraniens, comme le souligne Basu, a abouti à déplacer la production

non pas vers les pays industrialisés mais vers d'autres pays en développement – peut-être uniquement parce que ces derniers recourent massivement au travail des enfants pour limiter les coûts de production. Les pays industrialisés n'auraient-ils pas regagné des parts de marché (aux dépens de leurs propres consommateurs), si les pays en développement s'étaient mis d'accord pour adopter et appliquer des restrictions sur le recours au travail des enfants ?

Il est de l'intérêt commun à long terme de *tous* les pays en développement (sans compter l'aspect moral et humain) d'appliquer enfin une réglementation interdisant la mise au travail des enfants de moins de 10 ans, rendant obligatoire la scolarité jusqu'à 15 ans, et protégeant la santé des enfants, et plus particulièrement la vue. Cependant, on peut craindre, malheureusement, que si tous les pays en développement convenaient d'appliquer une telle réglementation, (a) certains manqueraient de le faire, ou y renonceraient, en faisant valoir la défense de leur revenu et de leur PIB à court terme, aux dépens des autres pays, ou (b) une partie de la production se trouverait déplacée vers des concurrents dans les pays industrialisés, qui profiteraient ainsi de leur plus forte intensité capitalistique. On ne pourrait éviter (a) qu'en favorisant (b). Si l'on suppose que les pays pauvres qui se retrouvent individuellement perdants peuvent bénéficier d'une compensation – une hypothèse forte – c'est le gain à long terme de chaque pays en développement, en termes de bonheur des enfants et d'éducation, et peut-être aussi en termes de PIB, qui compte le plus. Mais comment y parvenir ? Sans doute pas par le seul altruisme réciproque. C'est aussi d'une moralité communautaire que nous avons besoin.

Notes

1. Ce problème est sans doute plus important, et presque certainement moins difficile à résoudre, que celui de savoir si la notion de bien-être se rapproche plus de celle d'« utilité » ou de « fonctionnement » ou de « capacité ». La question de l'efficacité de la transformation concerne aussi d'autres problèmes, laissés de côté par les économistes parce que l'on croit à tort pouvoir les résoudre simplement à travers l'expression des préférences : comment des ressources matérielles données (nourriture, logement, etc.) peuvent-elles être transformées par les individus ou les familles en davantage de bien-être.

2. Il s'ensuit aussi une grande distorsion de la composition du cinquième le plus pauvre de la population (en en excluant par exemple un certain nombre de ménages ou de familles pauvres mais très nombreuses).

3. La pondération par les prix de marché réels dérive des préférences exprimées et des coûts de production (a) conditionnés par une information imparfaite et par l'incertitude, (b) transformés en pondération, laquelle est d'une certaine façon biaisée par une demande de marché liée à la distribution du revenu, et (c) distordus, comme les coefficients de pondération, par les forces du marché. Il est concevable d'estimer une pondération optimale par des prix corrigés, pour (b) et (c) ; il est moins concevable de corriger davantage cette pondération pour (a), en raison du théorème d'impossibilité d'Arrow.

4. La valeur de l'IDH d'un pays (et par conséquent le rang d'un pays dans le classement) peut ne pas être plus fiable que sa composante la plus faible.

5. Toutefois, la pondération des composantes de l'IDH étant nécessairement arbitraire, il serait baroque de trop se soucier de la convexité – c'est-à-dire d'une corrélation inverse arbitraire entre une pondération arbitraire et la taille des composantes pondérées !

6. La consommation au cours de chaque année de l'existence, pour l'individu avec une ENAVAH, devrait être estimée par rapport aux « besoins » de l'année considérée (comme dans le calcul de la consommation moyenne de la population par équivalent adulte). On pourrait s'ac-

commoder de la convexité, mais d'une manière nécessairement arbitraire – par exemple en utilisant le logarithme de la consommation.

7. Cela n'est pas absurde. Dans l'Etat de l'Oregon, aux Etats-Unis, les fonctionnaires qui ont étudié le problème dual (dans l'espace des outputs) pour la santé publique, et non pour l'éducation, affirment pouvoir déterminer, grâce à une succession de réunions ouvertes, quels coûts il convient d'inclure dans les contraintes budgétaires.

8. Dans les pays du Sud de l'Asie, au moins 30 % de la force de travail de 2020 a déjà passé (en 2000) l'âge normal d'être élève de l'enseignement secondaire sans avoir acquis des connaissances fonctionnelles en termes d'alphabétisation.

9. On ne comprend pas très bien si la condition d'Axelrod, selon laquelle tous s'accordent d'une certaine manière pour punir les manquements délibérés, et aussi les autres, s'applique ou non au cas de Cornell.

Les idées fausses de la théorie du développement et leurs implications pratiques

Irma Adelman

DEPUIS LA SECONDE GUERRE MONDIALE, aucun domaine des sciences économiques n'a connu autant de bouleversements de ses principaux paradigmes que celui du développement. Les virages successifs de l'économie du développement ont eu de profondes implications au niveau de la politique de développement. En particulier, le modèle de développement prédominant a servi à définir des prescriptions politiques concernant le rôle souhaitable du gouvernement dans le système économique, le degré de son intervention, la forme et le sens de cette intervention, et la nature des interactions entre le gouvernement et le marché.

Les changements intervenus, aussi bien dans la théorie que dans les prescriptions politiques, sont principalement liés aux causes suivantes :

L'acquisition de connaissance. Au fur et à mesure que s'élargit notre base de connaissances théoriques et empiriques, on voit surgir de nouvelles idées et de nouvelles propositions, ou de nouvelles observations sur les réussites comme sur les échecs, qui débouchent sur de nouveaux paradigmes théoriques ou empiriques.

Les changements idéologiques. L'ascension et le déclin des élites au pouvoir s'accompagnent d'une ascension et d'un déclin de leurs idéologies. Les nouvelles idéologies nous apportent de nouvelles manières d'envisager aussi bien les anciennes théories que les anciennes prescriptions politiques. Lorsque les anciennes idées ne sont plus cohérentes avec les nouvelles valeurs fondamentales, elles sont reformulées en conséquence.

Les changements affectant l'environnement international. Des innovations technologiques significatives, comme celles de la Révolution industrielle et celles de la révolution des télécommunications, et des transformations importantes des institutions au niveau mondial, comme l'organisation du système financier international de l'après Bretton Woods, peuvent avoir des implications déterminantes en termes de théorie aussi bien qu'en termes de pratique. Elles peuvent être sources de nouveaux problèmes ou de nouvelles opportunités, ou mettre fin à certaines conceptions.

Les changements affectant les institutions nationales, les contraintes et les aspirations. La dynamique du développement, par elle-même, entraîne des restructurations des institu-

tions, supprime certaines contraintes et en renforce d'autres, et amène à rechercher la satisfaction de nouvelles aspirations.

Enfin, *la culture de la discipline*, qui agit dans le sens d'une structuration de l'art du discours et de la façon d'argumenter, détermine la manière dont ces quatre sources de changement sont prises en compte dans les théories et dans les modèles.

Ici, je traiterai en premier lieu de l'impact de la culture économique, en tant que science, sur l'économie du développement. J'expliquerai que l'économie, en tant que discipline, a fait du principe de simplicité un dogme prédominant, qui règne dans les universités et les écoles de commerce, et que l'on ne peut violer qu'à ses risques et périls. En vertu de ce principe, les explications doivent être simples, et les propositions doivent avoir une validité universelle. Ce principe est à l'origine de trois grandes idées fausses, qui ont eu de graves conséquences délétères sur la théorie comme sur la pratique : des théories sur le sous-développement comme conséquence d'une cause unique, un critère du développement fondé sur une valeur unique de mérite, et la description du développement comme un processus linéaire. Chacune de ces trois idées fausses est analysée ci-après. Je suis ici partisan de la complexité non pas comme une fin en soi, mais plutôt dans le souci de disposer de théories suffisamment riches pour décrire la réalité changeante et permettre des recommandations correctes en politique.

Trois idées fausses

Idee fausse n° 1 : le sous-développement aurait une cause unique.

La raison essentielle pour laquelle le paradigme prédominant, en économie du développement, a changé soudainement à plusieurs reprises, est que l'on a fondé la théorie du développement sur la recherche (fatalement erronée) d'une cause unique, et donc d'un remède unique. Le principe de simplicité a déterminé une forme spécifique d'argumentation, qui est restée fondamentalement inchangée : le sous-développement est dû à une contrainte X ; relâchons X, et le développement se réalisera inévitablement. Quant à l'identification du facteur X manquant, elle a notablement évolué au cours du temps, en fonction des acquis empirico-historiques consécutifs aux échecs et aux réussites, ainsi que des autres sources de changement paradigmatique évoquées précédemment. Le remède universel au sous-développement, considéré comme à la fois nécessaire et suffisant pour induire un développement économique auto-entretenu, a varié au cours du temps, comme ont varié les recommandations concernant les formes optimales d'interactions entre l'Etat et le marché et les leviers politiques essentiels.

Hélas, la recherche d'un facteur unique, d'une sorte de sésame, n'est pas allée dans la bonne direction, car elle se fondait sur une conception simpliste du mécanisme du développement et du système dans lequel celui-ci doit s'observer. Malheureusement pour la théorie de l'X, comme nous allons le voir, l'histoire montre que le processus du développement économique n'est pas linéaire du tout, et qu'il présente de multiples facettes. Cela n'a pas empêché que la quête naïve du facteur X, à l'image de la quête futile de la pierre philosophale, serve de guide à la recherche théorique et empirique en économie du développement, tout au long du demi-siècle écoulé. En tant que discipline, il semble que nous soyons incapables d'admettre que le facteur X n'existe pas ; qu'une politique de développement suppose une appréhension plus complexe des systèmes sociaux, qui prenne en

compte les institutions économiques, sociales, culturelles et politiques et leurs interactions variables dans le temps ; que les interventions doivent parfois se faire sur plusieurs fronts ; que ce qui est bon pour une phase du processus de développement peut être mauvais pour la phase suivante ; que certains phénomènes irréversibles, dans le processus de développement, peuvent créer une dépendance vis-à-vis d'une orientation prise ; et qu'en conséquence de tout ce qui précède, des recommandations valables pour un pays donné à un moment donné doivent se fonder sur une bonne compréhension de la situation qui précède à ce moment-là, et de la manière dont on y est arrivé, non seulement sur une période récente mais sur une échelle historique.¹ Ainsi, même si le processus du développement est parfois marqué par certains phénomènes réguliers ou certaines séquences répétitives, des recommandations universelles, en matière de politique et d'institutions, ont toutes les chances d'être incorrectes.

Nous allons maintenant identifier la série des facteurs X, et voir comment les paradigmes qui ont prédominé, concernant le développement, se sont succédé. A l'instar des pays leaders de l'économie mondiale, les anciens paradigmes, une fois détrônés, continuent cependant d'exercer leur influence pendant un certain temps avant de disparaître des débats. On ne saurait mieux s'en rendre compte qu'en consultant les parutions successives de *Leading Issues in Development Economics*, de Gerald Meier, dont le contenu varie considérablement d'une parution à l'autre. Cependant, il n'est pas exagéré de souligner à quel point les explications du sous-développement et des déficiences du développement sont fondées sur l'idée d'une cause unique.

Je ne soutiens pas que les théories évoquées ci-après sont, pour certaines d'entre elles, entièrement fausses, dans le sens où elles ne pourraient s'appliquer à aucun pays ni à aucune époque. Au contraire, chaque théorie est applicable à certains pays, ou à certains groupes de pays, à certains stades particuliers de leur évolution. Ce que je conteste, c'est l'idée que l'une quelconque de ces théories puisse représenter les conditions nécessaires et suffisantes du sous-développement ; que le fait de se débarrasser d'une certaine contrainte X débouche automatiquement sur le développement, et non sur l'apparition d'autres contraintes ; qu'une unique contrainte X s'applique à tous les pays sur tous les points de leur trajectoire dans le temps.

Je ne dis pas non plus que tous les économistes du développement se sont rendus coupables de sacrifier au culte de la cause unique, j'en fais simplement le reproche aux paradigmes prédominants. Vis-à-vis de cette conception d'une cause unique, on rencontre des exceptions notables, comme les économistes de l'école Classique, les historiens de l'économie comparée, les théoriciens de la dépendance et ceux de la modernisation. Cependant, le courant dominant, aveuglé par le principe de simplification, a largement ignoré le travail de tous ces auteurs. Les économistes classiques, d'Adam Smith à Schumpeter, en passant par Marx, avaient quant à eux une conception multidimensionnelle des grandes forces qui gouvernent l'histoire économique des nations. En fait, le cadre général analytique que j'avais utilisé dans mon premier ouvrage pour présenter leurs théories comme des cas spécifiques (Adelman, 1958) était fondé sur une fonction de production développée, dont les arguments étaient des vecteurs qui décrivaient non seulement les ressources physiques utilisées en production, mais aussi la connaissance technique appliquée dans divers secteurs et les diverses structures sociales et institutionnelles dans lesquelles fonctionne l'économie. Des historiens de l'économie comme Kuznets (1966), North (1973, 1990), Abramovitz (1986) et Landes (1969, 1998) avaient tous une concep-

tion multidimensionnelle des sources du progrès économique, englobant les institutions, la culture et la technologie. De même, Polanyi (1944), Myrdal (1968) et des théoriciens de la dépendance comme Baran (1957), Furtado (1963) et leurs successeurs. Ils voyaient tous le retard économique comme une conséquence non pas des contraintes pesant sur les ressources, mais plutôt de structures politiques nationales et d'institutions internationales défavorables, et d'une orientation rigide. Enfin, des théoriciens de la modernisation, comme Lerner (1958), Hoselitz (1960), Black (1966), Inkeles et Smith (1966) ainsi qu'Adelman et Morris (1967), ont tous suivi une théorie du développement à indicateurs multiples prenant en compte les transformations des structures de production ainsi que la modernisation sociale, culturelle et politique.

Je présente maintenant un bref aperçu des paradigmes théoriques successifs du courant dominant, avec leurs implications concernant le rôle des gouvernements.

X égale capital physique (1940-1970)

On peut trouver les racines historiques du développement économique dans la reconstruction de l'Europe occidentale après la fin de la Seconde Guerre mondiale. Le Plan Marshall, qui finança la reconstruction de l'infrastructure et du capital physique détruits pendant la guerre, permit un redressement économique très rapide. Par analogie, on supposa avec optimisme qu'une injection de liquidités comparable permettrait également un développement économique rapide dans les anciennes colonies, devenues indépendantes. L'idée selon laquelle la cause fondamentale du sous-développement serait une déficience en capital fut le principe de base sous-jacent des institutions issues de Bretton Woods, la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement (la BIRD, intégrée depuis à la Banque Mondiale) et le Fonds Monétaire International (FMI). Ce fut aussi le principe de base des programmes bilatéraux d'assistance extérieure. Les statuts des institutions financières internationales reflétaient cette conception, et leurs activités également. Les programmes d'aide bilatéraux aussi bien que les programmes d'aide multilatéraux s'attachaient à compléter, à des conditions privilégiées, la maigre épargne nationale disponible pour l'investissement national. L'aide finançait, de manière quasi exclusive, de vastes projets d'infrastructure de transport et de production d'énergie, lourds d'effets externes, et prenait la forme d'une assistance à des projets plutôt que celle d'une assistance à un programme. L'analyse de projet dans le contexte d'un équilibre partiel était le principal outil utilisé pour évaluer l'opportunité de financer un projet proposé. Les implications macroéconomiques de l'assistance extérieure étaient presque totalement ignorées, comme l'étaient les exigences institutionnelles sociales et économiques du développement des projets.

On peut trouver les racines intellectuelles du développement économique dans les écrits des économistes classiques antérieurs à Marshall, à partir d'Adam Smith, ainsi que chez leurs successeurs immédiats d'après-guerre – les théoriciens classiques du développement Rosenstein-Rodan (1943), Prebisch (1950), Nurske (1953), Lewis (1954), Leibenstein (1957) et Hirschman (1958).

Ces théoriciens voyaient le développement économique comme un processus de croissance exigeant la ré-allocation systématique des facteurs de production d'un secteur à faible productivité, consistant essentiellement en produits de base, utilisant une technologie traditionnelle et à rendements décroissants, vers un secteur à forte productivité, principalement industriel, moderne et à rendements croissants. Cependant, si les derniers économistes néoclassiques du développement faisaient peu de cas des obstacles à la nécessaire ré-

allocation des ressources, ceux de la tendance classique, au contraire, ont considéré que celle-ci était entravée par des obstacles à la fois institutionnels et technologiques : un investissement pas assez fluide, une infrastructure inadéquate, des prévisions imparfaites, des marchés déficients. La prise en compte de ces contraintes est le fondement même des approches classiques et structurales du développement économique.

Durant cette période, une des questions qui préoccupèrent le plus les économistes fut la question de savoir comment obtenir que le taux d'épargne d'un pays dépasse le seuil de 15% (voir par exemple Rostow, 1960). Tous les économistes considérèrent que les flux entrants de capitaux étrangers étaient une réponse possible à la faible capacité des pays en développement à épargner. Ils favorisèrent donc des balances commerciales négatives, l'écart entre les importations et les exportations servant à financer la différence de niveau, dans l'économie nationale, entre l'épargne et l'investissement. La plupart des économistes du développement de la tendance classique virent d'un œil favorable un contexte légèrement inflationniste, pour une meilleure mobilisation des fonds nécessaires. Ils considéraient en général que les gouvernements, à partir du moment où ils orientaient leur politique selon la logique du développement, avaient un rôle essentiel à jouer, ce rôle consistant à assurer le financement direct, à subventionner l'investissement, et à investir directement dans des projets industriels « de base » et dans le développement de l'infrastructure. Ce genre d'intervention de l'Etat était jugé nécessaire pour produire des économies externes et pour stimuler la ré-allocation des ressources privées de l'agriculture vers l'industrie. Les économistes du développement de cette époque comprenaient que l'investissement direct de la part de l'Etat, ainsi que le capital subventionné, entraînent des déficits budgétaires, et induisent un certain degré d'inflation – qu'ils espéraient ne pas être trop élevé, et qui devait finir par diminuer une fois le processus de production bien lancé. Certains suggérèrent un « big push », sous forme d'une série d'investissements simultanés, pour maximiser les économies externes créées par l'investissement, et pour induire plus rapidement une croissance auto-entretenu. D'autres proposèrent une « croissance équilibrée », pour réduire les goulots d'étranglement et les besoins en importations des programmes d'investissement, et augmenter de ce fait l'efficacité marginale de l'investissement.

Les théoriciens classiques du développement admirent que le processus de la croissance économique à long terme n'était pas du tout linéaire, et qu'il était caractérisé par l'existence d'équilibres multiples, parmi lesquels une trappe à faible niveau de revenu (voir par exemple Leibenstein, 1957). Pour eux, les pays en développement se trouvaient piégés dans cette trappe, un phénomène qui se produit lorsque le capital physique (appareil productif et infrastructures) est faible, et qui perdure en raison de faibles niveaux d'accumulation et d'une croissance démographique malthusienne. Selon les théoriciens classiques du développement, le caractère techniquement indivisible de la production industrielle entraîne des effets externes, sur le plan de la technologie et de la finance. Cependant, du fait d'un manque de coordination, le niveau des taux de rentabilité des investissements (toutes choses égales par ailleurs) se trouve déterminé par la maximisation individuelle du profit, et ces taux sont systématiquement plus faibles que ceux que permettraient d'atteindre des programmes d'investissement simultanés et coordonnés. Faute d'être coordonnés, les investissements ne sauraient permettre la réalisation de rendements d'échelle croissants. Les revenus étant par ailleurs peu élevés – d'où une épargne et une demande globale restreintes – et compte tenu de la démographie, l'économie et les capitaux se trouve-

raient piégés dans une trappe à faible niveau de revenu. Une intervention de l'Etat serait donc nécessaire pour faire passer l'économie d'un équilibre statique de croissance non durable, dans un contexte de faibles revenus et d'investissements non coordonnés, à un équilibre dynamique de croissance durable, dans un contexte de revenus élevés et d'investissements coordonnés. Dans son article novateur «Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe», Rosenstein-Rodan (1943) énonça le besoin d'une série d'investissements interdépendants, financés par l'Etat, afin de profiter des économies externes et des économies d'échelle et afin de faire passer les pays en développement d'un équilibre piégé à faible niveau, sans croissance du revenu par habitant, à un équilibre à haut niveau caractérisé par une croissance auto-entretenu. Il affirma que le seul jeu du marché ne saurait suffire à permettre le développement.

Les économistes classiques du développement étaient conscients du potentiel que représentait le commerce international pour stimuler la croissance économique (voir par exemple Nurkse, 1959). Dans le cas où les échanges commerciaux suffiraient à provoquer le processus de ré-allocation des ressources, à permettre de tirer parti des économies d'échelle et à lancer ces pays dans un processus de développement auto-entretenu, il serait bien sûr inutile de recourir au financement direct par l'Etat ou à l'investissement direct de l'Etat dans les infrastructures et dans l'industrie. Le libre-échange pousserait les dirigeants des entreprises de ces pays à réaliser les investissements opportuns, sans qu'une intervention de l'Etat soit nécessaire. Les économistes classiques du développement croyaient cependant que le commerce international à lui seul ne saurait suffire à garantir le développement. Leur premier argument contre l'idée que «les échanges commerciaux régleront le problème» se fondait sur un certain pessimisme concernant l'élasticité et les termes de l'échange (Prebisch, 1950). Leur scepticisme se fondait aussi sur une autre raison : avant la Seconde Guerre mondiale, le processus de croissance que la Révolution industrielle européenne avait provoqué outre-mer était tout ce qu'il y avait de plus cyclique, et ne s'accompagnait pas de changements structurels favorables, sauf lorsque ces territoires avaient suffisamment d'autonomie politique pour imposer des barrières à l'import.

Par ailleurs, selon ceux qui considéraient que «les échanges commerciaux ne suffisent pas», même en admettant que ces échanges pourraient se développer suffisamment pour assurer la stimulation de la croissance nécessaire, ils ne sauraient être une condition suffisante au développement. En effet : (a) des obstacles qui n'ont pas de rapport avec les prix font barrage au transfert des ressources d'un secteur à l'autre, malgré la tendance des agents économiques à rechercher individuellement la maximisation du profit ; (b) en l'absence de l'intervention de l'Etat, la divergence des taux de rendement entre les investissements coordonnés et les investissements non coordonnés a pour conséquence le maintien de l'économie dans une trappe à faible niveau de revenu ; (c) la nécessité de l'apprentissage suppose une forme de protection initiale de l'industrie naissante ; enfin, (d) l'émergence d'une industrie nationale compétitive suppose des biens non marchands, à savoir notamment une infrastructure physique et une infrastructure sociale. L'infrastructure physique, en termes de transport et d'énergie, aussi bien que l'infrastructure sociale, en termes de droits de propriété, d'institutions de marché, de structures sociales et politiques et de cultures politiques et économiques, sont sujettes à des rendements d'échelle croissants. Aucune de ces formes d'infrastructure ne se développera spontanément sans des incitations bien coordonnées.² Dans l'esprit des économistes classiques du développement, la conjonction de ces facteurs supposait que le rôle de l'intervention de l'Etat soit de faire démarrer le pro-

cessus du développement économique. En l'absence d'intervention appropriée de la part de l'Etat, le théorème de Heckscher-Ohlin sur l'égalisation des prix des facteurs n'empêcherait pas le phénomène de trappe d'équilibre à faible niveau de revenu.

X égale esprit d'entreprise (1958-1965)

Vers le milieu des années soixante, les économistes du développement et les décideurs politiques réalisèrent que de sérieuses restrictions, en termes de capacité d'absorption, limitaient l'assistance extérieure : au-delà d'un certain point, l'injection de capital supplémentaire aboutissait à des rendements nettement décroissants. En conséquence, l'aide extérieure et les projets d'investissements subventionnés par l'Etat n'entraînaient pas la croissance rapide de l'industrie privée qui aurait été nécessaire. On attribua cette carence à un manque d'esprit d'entreprise et de capacités de management. On manquait tout simplement d'hommes d'affaires motivés ou capables d'entreprendre des projets industriels. Ce manque était plus particulièrement ressenti dans un contexte inflationniste et dans un environnement commercial protégé par une politique de subventions de la part de l'Etat. En effet, en raison de cette politique de développement accéléré, les taux de rentabilité des investissements en capacité commerciale et en brevets ainsi qu'en actifs « non productifs » étaient particulièrement élevés. On vit alors émerger une école Schumpeterienne du développement économique, qui étudiait les origines sociales de la direction et de l'esprit d'entreprise, ainsi qu'une école socioculturelle du développement économique (Hagen, 1962 ; McClelland, 1961) dont la vocation était d'analyser les obstacles socioculturels et psychologiques à l'esprit d'entreprise ainsi que les différences, dans la prévalence de l'esprit d'entreprise, d'une culture à une autre.

Les théoriciens classiques du développement proposèrent plusieurs remèdes politiques à ce diagnostic de « déficience en esprit d'entreprise ». La plupart considérèrent que c'était à l'Etat de se substituer aux entrepreneurs défailants, tout en favorisant dans le même temps une pépinière d'entrepreneurs motivés et capables de prendre la relève. Les gouvernements, pour ce faire, pouvaient augmenter de manière artificielle les taux de rentabilité des investissements privés, au moyen de subventions directes, ils pouvaient aussi se lancer dans des projets en partenariat avec des entreprises privées, ou subventionner des programmes de formation au management. D'autres économistes (Hirschman en premier lieu) déclarèrent que ce qu'il fallait, c'était ne pas gaspiller les talents de management et faciliter les investissements privés les plus rentables, quitte à accepter une croissance déséquilibrée.

Le fait de se rendre compte que les talents et l'esprit d'entreprise étaient rares ne changea rien au rôle important et permanent attribué à l'Etat dans le développement économique, bien au contraire. Considérant que dans les efforts de l'Etat, un facteur complémentaire essentiel faisait défaut, les économistes conclurent que les gouvernements devaient veiller à structurer leurs propres activités de manière à accroître l'offre de compétence en direction d'entreprise.

Dans le domaine de l'aide extérieure, l'école du « déficit d'esprit d'entreprise » déboucha sur la création de l'International Finance Corporation (IFC), au sein de la Banque Mondiale, destinée à financer l'entreprise privée dans les pays en développement. Les programmes d'aide fournirent alors des ressources pour les projets de formation des futurs dirigeants d'entreprises et décideurs politiques de ces pays. La Banque Mondiale créa son propre institut du développement économique (EDI – Economic Development Institute,

devenu par la suite l'Institut de la Banque Mondiale), destiné à assurer des formations en économie et en management.

X égale prix relatifs incorrects (1970-1980)

Au début des années soixante-dix, plusieurs missions d'étude de l'Organisation Internationale du Travail analysèrent la situation de l'emploi dans les pays en développement (Emmerij, 1986). Elles conclurent que des taux de croissance élevés et une industrialisation rapide n'empêchaient pas d'avoir des niveaux très élevés de chômage et de sous-emploi, aux alentours de 20% de la main-d'œuvre urbaine. Le chômage s'était même accru au cours du processus d'industrialisation. Ce fort taux de chômage, à son tour, entraînait un processus de croissance générateur d'inégalités : les propriétaires du capital (les riches) et ceux qui complétaient, par leurs compétences, les efforts gouvernementaux de développement, intensifs en capital (la classe moyenne des cadres et bureaucrates) s'enrichissaient, tandis que ceux qui fournissaient la main-d'œuvre non qualifiée ne profitaient pas du développement selon une proportion équivalente. Les travailleurs qualifiés et semi-qualifiés absorbés par l'industrie moderne avaient rejoint la classe moyenne, tandis que les travailleurs sans emploi ou sous-employés des secteurs faiblement productifs (l'agriculture et les services non qualifiés, ainsi que les petites entreprises qui utilisaient une technologie traditionnelle) se retrouvaient, de plus en plus, laissés pour compte.

Pour expliquer cette carence du développement, plusieurs raisons furent proposées. Selon certains, le principal coupable était la technologie, trop intensive en capital (Streeten, 1986). Selon d'autres, le problème provenait de la migration rapide des populations rurales vers les villes (Harris et Todaro, 1970), tandis que d'autres encore voyaient cette carence comme une conséquence de la forte intensité capitaliste de la grande industrie, et du caractère secondaire de l'emploi dans le secteur informel, à plus petite échelle et à plus forte composante de main-d'œuvre.

Pour l'essentiel, toutes ces explications reposaient sur l'hypothèse que le processus de développement accéléré à coups de subventions avait eu pour conséquence un système de prix relatifs des facteurs incorrects, ne reflétant pas la rareté économique relative. La politique de subvention du capital avait abouti à une sous-appréciation du capital par rapport à sa rareté réelle, et à une sur-appréciation de la main-d'œuvre, aussi bien par rapport à son abondance réelle que par rapport au capital. D'où l'adoption d'une technologie inadéquate, en raison non seulement de ces prix relatifs incorrects des facteurs, mais aussi de la transplantation directe de la technologie moderne des pays industriels vers les pays en développement, alors que les ratios du capital par rapport au travail y étaient bien moins élevés. L'explication par l'exode rural se fondait en partie sur le fait que les salaires de la main-d'œuvre non qualifiée, dans le secteur urbain et industriel, étaient deux à trois fois plus élevés que les revenus par habitant des zones rurales. Même avec un taux de chômage de 20% dans les zones urbaines, le salaire espéré y dépassait de loin le revenu réel par habitant des zones rurales, aussi l'exode rural était-il voué à se poursuivre, pour venir grossir les rangs des chômeurs et des travailleurs en sous-emploi des zones urbaines. Cet exode rural rapide était aussi la conséquence d'un processus d'industrialisation qui entraînait fatalement un transfert de ressources de l'agriculture vers l'industrie, affaiblissant les termes de l'échange dans le secteur agricole par le biais d'importations de céréales financées par l'aide extérieure, lesquelles contribuaient à maintenir les revenus des zones rurales à un faible niveau. Du fait de l'orientation de la politique de développement en faveur des sec-

teurs urbain et industriel, les grandes entreprises industrielles étaient subventionnées, tandis que le prix du capital restait élevé pour les entreprises et les secteurs de plus petite taille et pour le secteur informel. Aussi les salaires, dans les secteurs défavorisés, ne pouvaient-ils qu'être peu élevés, et le niveau d'emploi insuffisant pour pouvoir absorber l'ensemble des chômeurs. Quelles qu'aient été les raisons de l'intensité capitaliste relativement élevée du développement, le remède consistait à « corriger les prix » en réduisant les subventions directes et indirectes à l'industrialisation. Les remèdes politiques au chômage officiel des zones urbaines consistaient à augmenter les taux d'intérêt des prêts à la grande industrie et à réduire les protections douanières pour les industries de substitution à l'import intensives en capital.

Ceux qui se préoccupaient directement du problème de la distribution du revenu conclurent que l'erreur fondamentale ne résidait pas dans les prix relatifs des facteurs, mais dans la faiblesse de l'intensité de la main-d'œuvre dans la croissance (Adelman et Robinson, 1978). Pour eux, le meilleur moyen de pallier cette déficience fondamentale consistait, de la part du gouvernement, à changer les prix relatifs de manière indirecte, en choisissant de promouvoir l'activité et les exportations des secteurs plus intensifs en main-d'œuvre. La structure de croissance qui en résulterait serait caractérisée par des taux de croissance du revenu par habitant et des ratios main-d'œuvre sur outputs plus élevés, ainsi que par une croissance de l'emploi de main-d'œuvre non qualifiée et semi-qualifiée dans un contexte de productivité élevée. En fin de compte, on obtiendrait alors une croissance accélérée, conjointement avec une distribution du revenu plus viable. Selon Streeten et Stewart (1976), des réformes menées simultanément sur plusieurs fronts, dans le domaine des institutions, des marchés et de la technologie, étaient nécessaires pour résoudre les problèmes de chômage et de distribution du revenu. Au contraire, des réformes isolées ne pourraient que faire empirer les choses.

Bien que les économistes classiques du développement, à l'époque, ne s'en soient rendu compte que de manière imparfaite, le débat en cours marquait le début de la suprématie de l'école néoclassique du développement économique. Plutôt que de se faire les champions de diverses formes d'interventionnisme, les tenants de l'école de la « correction des prix » popularisèrent l'argument selon lequel il fallait restreindre l'intervention de l'Etat, puisque celle-ci était manifestement contre-productive. L'école de la distribution du revenu continuait de défendre le rôle direct de l'Etat dans le système économique, tout en demandant que celui-ci s'attache non plus aux industries de base à forte intensité capitaliste mais aux industries de production de biens de consommation à forte intensité de main-d'œuvre, dans l'intérêt aussi bien de la production nationale que des exportations. L'école des « bons prix » tenait cependant le haut du pavé.

X égale commerce international (depuis 1980)

Bien que la théorie du rôle du commerce international soit le prolongement du courant de pensée des « bons prix », les arguments qu'elle développe contre l'intervention de l'Etat sur la scène économique diffèrent suffisamment pour constituer un nouveau paradigme. Selon les tenants de cette école, le processus d'industrialisation de ces dernières décennies, soutenu, protégé et subventionné par l'Etat, a conduit à une forme de croissance inefficace, du fait des distorsions qui ont empêché l'industrie d'être efficace et compétitive. Ce processus s'est avéré trop coûteux et trop éloigné des avantages comparatifs des pays concernés. Plutôt que de demander aux gouvernements d'adopter une autre politique, le

meilleur remède consisterait à rechercher, en guise de *deus ex machina*, autre chose que l'Etat pour stimuler le développement. C'est ainsi que l'on trouva un nouveau facteur : le commerce international.

Les théoriciens néoclassiques du commerce (Krueger, 1979, 1983 ; Bhagwati, 1985) vinrent alors occuper le devant de la scène. Selon eux, le commerce international pouvait constituer un bon substitut à une demande intérieure globale trop faible. Pour imprimer à leur économie nationale une croissance durable, les gouvernements devaient essentiellement supprimer les obstacles au commerce international de marchandises.³ Selon cette école de pensée pour laquelle « le commerce suffit », une croissance économique rapide serait l'inévitable résultat de la libéralisation des exportations. L'avantage comparatif et le théorème de Heckscher-Ohlin feraient le reste. Les gouvernements devraient également supprimer les distorsions des prix des facteurs nationaux et des marchandises (« corriger les prix ») afin d'aboutir à des transferts de facteurs appropriés d'un secteur à l'autre, d'encourager l'adoption de la technologie adéquate et d'accroître l'accumulation de capital. Ainsi, les programmes de libéralisation, au niveau national et international, suffiraient à assurer la croissance économique durable et les changements structurels souhaités.

Dans la mesure où une demande globale insuffisante entraîne une trappe d'équilibre à faible niveau, le commerce international peut effectivement constituer un substitut. Cependant, dès lors que l'on admet que dans le monde industriel actuel, des inputs intermédiaires non marchands, comme le transport et l'énergie, sont nécessaires à une production intérieure effective, le commerce international cesse d'être la solution. Il ne peut, en effet, remplacer valablement un programme d'investissements en infrastructure nationale soutenu par l'Etat. Pour sortir l'économie nationale de la trappe de l'équilibre à faible niveau, un « big push » reste indispensable.

Selon les économistes classiques du développement, dans une économie ouverte, le processus de développement devrait être plus rapide et plus efficace. Cependant, pour eux comme pour leurs successeurs, ouverture de l'économie ne signifiait pas nécessairement libre marché. Ils se prononcèrent en faveur de politiques mercantilistes, et pensèrent que la substitution initiale à l'import destinée à protéger l'industrie naissante, ainsi qu'une promotion sélective des exportations, étaient nécessaires pour lancer le processus de développement.

X égale Etat hyperactif (1980-1996)

La conception selon laquelle l'Etat représente « le mal », en matière économique, constitue le sommet de la contre-révolution néoclassique, en ce qui concerne le développement. L'école des « bons prix » et celle selon laquelle « le commerce suffit » en étaient les premières étapes. Ce n'est pas par hasard que cette conception a vu le jour avec l'ère de néolibéralisme de Reagan et Thatcher. Selon cette conception, l'Etat n'est pas la solution au sous-développement, il en est au contraire le problème (Krueger, 1974). L'intervention de l'Etat n'est pas souhaitable, car c'est la libéralisation du commerce qui peut induire le développement, permettre les économies d'échelle et rendre les industries plus compétitives à l'échelon international. Accroître le marché national des biens et services, y compris les biens publics, permettrait un développement plus économiquement rationnel et plus efficace. Les gouvernements sont pansus et corrompus. Dans le cadre de leurs interventions sur les marchés, ils accordent des privilèges contre des pots-de-vin, et distordent les mécanismes d'incitation des marchés, essentiellement dans le sens de l'inefficacité, de l'aberration et du

gaspillage. Par ailleurs, leurs interventions à discrétion sur les marchés, sous forme de réglementations, de droits de douane, de subventions et de quotas, favorisent un comportement de recherche de rente de la part des chefs d'entreprise du secteur privé, au détriment d'une grande part du produit national brut (PNB) et de l'efficacité économique. C'est pourquoi une réduction du rôle de l'Etat dans le système économique permettrait un développement plus rapide et plus performant. Le mieux que puisse faire un gouvernement pour promouvoir le développement est donc de restreindre le plus possible son propre rôle en tant qu'agent économique.

Les recommandations, en matière de politique, sont de libéraliser les marchés nationaux et internationaux, aussi bien pour les produits que pour les facteurs de production, et de promouvoir la croissance des marchés et la règle des incitations par le libre jeu du marché, afin de rendre l'économie plus performante. C'est à ce type de politique que l'on identifie la vertu économique et c'est ce type de politique qui mérite le soutien financier des organismes internationaux. Comme corollaire, priver de ressources le secteur public est en soi une bonne politique.

La période pendant laquelle l'Etat représentait « le mal » fut une période de récession générale de l'économie mondiale. La récession sévit en particulier au Japon, en Europe et aux Etats-Unis. Cette période fut aussi caractérisée, dans les pays industrialisés, par le passage d'une politique de stimulation de la croissance à une politique de lutte contre l'inflation, par un ralentissement de la croissance du commerce mondial et par davantage de restrictions commerciales ; on assista aussi à une hausse des taux d'intérêt dans le monde et à une dévaluation effective des devises par rapport au dollar. Ce furent aussi le second choc pétrolier et la crise sévère de la dette dans les pays en développement. Il s'ensuivit une décennie de déclin économique prononcé dans les pays en développement. Au cours des années quatre-vingt, les taux de croissance économique moyens chutèrent ou stagnèrent, les contraintes sur les balances des paiements se durcirent de plus en plus, et les priorités passèrent du développement économique au rééquilibrage de la balance extérieure, principalement par le moyen de politiques macroéconomiques restrictives. La plupart des pays en développement connurent une inflation démesurée, une fuite des capitaux, de faibles taux d'investissement, une dégradation notable du niveau de vie, une aggravation des inégalités, et une poussée substantielle de la pauvreté rurale et urbaine. En moyenne, un pays en développement transférait en un an à l'extérieur, au titre du service de la dette, davantage que l'accroissement global de son produit intérieur brut (PIB), et pourtant la dette des pays en développement continuait d'augmenter, les deux tiers de ces pays ne parvenant pas à dégager un excédent courant suffisant pour couvrir le service de leur dette.

La crise de la dette atteignit son paroxysme lorsque le Mexique, le Brésil et la Turquie se trouvèrent dans l'impossibilité de satisfaire les obligations du service de leurs dettes respectives, les banques commerciales des pays industrialisés refusant alors de renouveler leurs prêts à *tout* pays en développement. Les pays en développement devinrent entièrement dépendants, pour leur survie économique, des organismes internationaux basés à Washington, à savoir le FMI et la Banque Mondiale, lesquelles institutions saisirent alors l'opportunité de leur imposer leur philosophie de l'Etat en tant que « mal » en soumettant leurs prêts à des conditions. La politique de développement, au cours de cette période, fut dominée par le mot d'ordre « libéralisez les marchés et serrez-vous la ceinture » du « Consensus de Washington ». Il s'ensuivit qu'un certain nombre de pays en développe-

ment créent un certain nombre des institutions économiques et politiques qui forment le noyau du développement de l'économie capitaliste.

Il est étrange de constater à quel point une théorie du développement complètement néoclassique s'imposa dans le monde politique à cette époque, si l'on considère ses diverses faiblesses théoriques :

- L'économie néoclassique du développement ignorait le fait que l'économie néoclassique à la Marshall n'était pas conçue pour être une théorie de la croissance, mais simplement une théorie de l'allocation des ressources dans un contexte statique. Pour pouvoir parler d'une théorie du développement, il aurait fallu lui adjoindre une théorie de l'accumulation et de la croissance. Les marchés peuvent être efficaces pour l'allocation statique des ressources tout en étant inefficaces en tant que moyens d'accumulation et de croissance. C'est bien là ce qu'auraient dit les théoriciens classiques du développement.

- La théorie néoclassique du développement ignorait le fait que les postulats de l'économie néoclassique, nécessaires pour assurer l'efficacité des équilibres de marché néoclassiques, ne sont pas applicables aux pays en développement. La mobilité des facteurs de production, des marchés complets et performants, une information globale satisfaisante et une bonne prévision ne sont pas vraiment caractéristiques des pays en développement. Dans la plupart de ces pays, les fondements institutionnels d'une économie de type néoclassique sont absents, et il n'est pas envisageable de les créer en une nuit. Cependant, l'absence d'une seule de ces caractéristiques fait que l'équilibre du marché ne peut être optimal au sens de Pareto, et ne peut donc même pas être efficace dans un contexte statique.

- Les équilibres de marché dépendent de la distribution initiale des richesses. Si cette distribution n'est pas optimale, l'optimum de Pareto, dans une économie de type néoclassique, ne sera pas, même dans un contexte statique, l'optimum du bien-être social.

- Les partisans du développement de type néoclassique ignoraient la théorie du second optimum. S'il est impossible de supprimer toutes les contraintes régulatrices sur les marchés, il est tout à fait possible que même lorsque tous les postulats néoclassiques tiennent, le fait d'ajouter des contraintes supplémentaires sur les marchés améliore leur efficacité, au lieu de la réduire.

- Enfin, toutes les objections que l'on peut faire à la théorie selon laquelle « le marché suffit » s'appliquent également à la théorie du développement selon laquelle l'Etat représente « le mal ».

X égale capital humain (depuis 1988)

Une théorie du sous-développement différente, plus récente, liée à l'école de Chicago (Romer, 1986 ; Lucas, 1988), considère la faiblesse des dotations en capital humain comme le principal obstacle à la réalisation des économies d'échelle inhérentes à l'industrialisation des pays en développement. La productivité du travail et celle du capital sont supposées amplifiées par un facteur $A(k)^{\alpha}$, reflétant les niveaux de capital humain et de connaissance k . Pour leur croissance, les pays en développement peuvent choisir entre plusieurs voies dynamiques. A l'un des extrêmes, celui des faibles niveaux de capital humain et de savoir, la croissance économique est lente, caractérisée par de faibles économies d'échelle et par une faible productivité des facteurs, et elle tend vers un état stationnaire caractérisé par de faibles niveaux de revenu par habitant. A l'autre extrême, celui des niveaux élevés de capital humain et de connaissance, la croissance économique, forte, est

sujette à des rendements d'échelle croissants, elle est caractérisée par une forte productivité des facteurs, et elle tend vers un état stationnaire caractérisé par des niveaux élevés de revenu par habitant. Selon cette théorie, tout ce que doivent faire les gouvernements pour faire passer les pays en développement d'une tendance à la croissance lente à une tendance à la croissance rapide est d'investir dans le capital humain et dans le savoir.

A cette théorie du développement selon laquelle «le capital humain suffit», on peut faire des objections analogues à celles faites à la théorie selon laquelle «le commerce suffit» :

- Des obstacles non tarifaires empêchent ou freinent les transferts de ressources d'un secteur à l'autre qui seraient nécessaires pour profiter des économies d'échelle potentielles.
- L'absence ou la carence des marchés, en particulier les marchés de capitaux, risquent fort de dissuader les entrepreneurs privés de réaliser les investissements qui permettraient de tirer parti des économies d'échelle potentielles.
- La réalisation des économies d'échelle potentielles, inhérentes à l'industrialisation, est impossible en l'absence d'une politique commerciale adéquate. Du fait de la nécessité du processus d'apprentissage, une protection initiale de l'industrie naissante s'impose, tandis que la faible demande globale induite par de faibles niveaux de revenu oblige à lancer la croissance au moyen des exportations.
- Des infrastructures physiques et institutionnelles sont nécessaires pour qu'une industrie nationale compétitive puisse émerger. Les gouvernements soucieux de la modernisation de leur économie doivent faire en sorte de développer ces deux types d'infrastructure, pour que puissent être réalisées ces économies d'échelle liées à la fonction de production de l'école de Chicago.

X égale gouvernement inefficace (depuis 1997)

Plusieurs facteurs ont conduit à réévaluer le rôle optimal du gouvernement dans le développement économique. Tout d'abord, les économistes ont fini par se rendre compte que même si, dans les années quatre-vingt, les performances en termes de croissance de la plupart des pays en développement étaient faibles, les pays d'Extrême-Orient et certains pays de l'Asie du Sud, dans lesquels l'Etat jouait toujours un rôle actif, s'en étaient remarquablement bien sortis. Malgré un environnement international défavorable, ces pays avaient su maintenir, et même parfois améliorer leur rythme initial de développement. Plutôt que d'adopter une politique macroéconomique déflationniste de dépenses budgétaires et de restreindre les importations et les salaires, ces pays d'Asie exportèrent leur technique pour sortir de la crise. Leurs gouvernements abandonnèrent la substitution à l'importation pour favoriser les exportations, dévaluèrent leurs devises pour promouvoir un déplacement des dépenses entre les importations et la production nationale, entreprirent une série de réformes politiques et institutionnelles dans un sens favorable au marché, continuèrent à investir dans les infrastructures et dans le capital humain, et pratiquèrent un soutien direct et indirect de certaines industries ciblées (Banque Mondiale, 1993a ; Stiglitz, 1996).

En second lieu, dans les pays industrialisés, une vive réaction s'est produite contre la philosophie néo-libérale des années quatre-vingt, qui avait abouti à une croissance lente et à un chômage élevé. L'interventionnisme est revenu à la mode. aux Etats-Unis, les Démocrates ont succédé aux Républicains ; dans un certain nombre de pays européens, des gouvernements travaillistes ou de gauche ont succédé à des gouvernements conserva-

teurs, et le Japon, pays dans lequel le gouvernement avait toujours joué un rôle actif, eut davantage d'influence dans le monde.

En troisième lieu, devant le succès relatif des réformes économiques entreprises dans les années quatre-vingt dans les pays en développement (Noguès et Gulati, 1994), les institutions internationales comprirent que des gouvernements capables et motivés pouvaient entreprendre et réussir des réformes (Banque Mondiale, 1997). Faute de gouvernements compétents, même des réformes en faveur du marché ne peuvent que rater, ou dérailler au profit de certains intérêts particuliers. Il semble qu'une école «révisionniste» du développement économique, surnommée le «post-consensus de Washington», soit en train de se former. Cette école préconise un ensemble d'interactions variables, dans un contexte dynamique, entre l'Etat et le marché, les gouvernements des pays en développement devant y jouer un rôle significatif dans l'investissement et son financement, dans la formation du capital humain, dans l'acquisition de la technologie, la création d'institutions et la promotion de réformes politiques et institutionnelles. L'économie du développement aura ainsi refermé la boucle pour revenir à la conception des économistes classiques du développement, selon laquelle l'Etat joue un rôle clé dans le développement économique.

Idee fausse n° 2 : un seul critère suffirait pour évaluer la performance en termes de développement.

Je ne m'étendrai pas sur cette illusion, car il existe déjà à ce propos toute une littérature. Sen (1988), par exemple, a analysé en détail les déficiences du PIB par habitant comme critère de performance. En résumé, le PIB n'indique qu'un *potentiel* national d'amélioration du bien-être de la majorité de la population, et non la manière dont la société exploite ce potentiel. Pour parvenir à apprécier un tant soit peu la performance réelle, et non potentielle, d'un pays en termes de développement, un critère pluridimensionnel s'impose, comme par exemple l'Indice du développement humain (PNUD, plusieurs années), qui tient compte des diverses dimensions du bien-être humain, plutôt que du seul revenu, à compléter par un indicateur du revenu global sensible à la distribution. Pour ma part, je préférerais, pour mesurer l'état actuel du bien-être d'un pays et son évolution probable, une batterie d'indicateurs de performance décomposés, comme celle proposée initialement par Adelman et Morris (1967) ou celle actuellement préconisée par Wolfenson (1998) et Stiglitz (1998). Une base statistique à caractère plus multidimensionnel aurait permis d'identifier bien plus tôt les déficiences des politiques de développement orientées vers la croissance, dans les années cinquante et soixante, et de mesurer plus tôt les coûts humains faramineux des politiques d'ajustement structurel en Amérique latine dans les années quatre-vingt. On aurait ainsi pu améliorer les stratégies de développement et mieux réagir aux crises macroéconomiques et financières, et éviter bien des souffrances humaines.

Idee fausse n° 3 : le développement serait un processus linéaire

Si l'on se réfère à Solow (1957), une fonction de production unique est censée caractériser tous les pays. Il s'agit d'une fonction d'offre d'inputs, de capital, de travail et de ressources naturelles. Les différences observées d'un pays à l'autre, vis-à-vis de cette fonction, sont supposées être des différences de productivité, dont la source reste indéfinie. Le taux de croissance de l'output total devient donc une fonction du taux d'évolution des inputs physiques, et le taux de croissance de l'output par habitant (égal au revenu par habitant) devient une fonction du taux d'évolution du ratio du capital au travail, du taux d'évolu-

tion de la dotation de ressources par habitant (généralement supposé nul) et du taux d'évolution de la partie résiduelle. De récentes études empiriques comparées du taux d'évolution du PNB par habitant «expliquent» le taux d'évolution de la partie résiduelle, en supposant qu'il s'agit d'une fonction du facteur X du jour – l'ouverture de l'économie (Krueger, 1979 ; Bhagwati, 1985 ; Balassa, 1989) ; le degré de développement des institutions capitalistes (Banque Mondiale, 1993a ; De Melo, Denizer et Gelb, 1996) ; la disponibilité du capital humain (Lucas, 1988 et ses successeurs) ; le degré de démocratie (Barro, 1996 et ses successeurs) ; le degré de corruption (Mauro, 1995) ; ou le degré de développement des institutions politiques (Campos et Nugent, 1999).

L'approche par la fonction de production unique entraîne plusieurs implications fausses : (a) que les conditions initiales ne comptent pas ; (b) que les niveaux ne comptent pas ; (c) qu'il n'y a pas de dépendance du chemin suivi ; et donc (d) que des prescriptions politiques universelles sont valables pour tous les pays à toutes les époques, quelle que soit leur situation courante en termes de développement socio-institutionnel et économique, de structure et d'objectifs politiques. La Banque Mondiale aussi bien que le FMI ont gobé ce postulat d'universalité, et ont imposé leurs prescriptions comme on partage des biscuits. Ils ont découragé, comme s'il s'était agi de sollicitations originales, les tentatives des gouvernements des pays en développement de faire valoir que des conditions particulièrement nécessaires à l'efficacité de certaines de ces prescriptions ne s'appliquaient pas à leurs pays.

Malheureusement, les analyses économétriques, aussi bien que les études de cas historiques montrent bien que la conception selon laquelle le développement économique serait univoque, linéaire et dépendrait d'un seul facteur est à la fois erronée et historiquement absurde. Les propositions qui suivent (chacune dûment justifiée) contredisent cette vision du développement.

Proposition n° 1 : le processus du développement n'est pas linéaire du tout.

1. Dans leurs études initiales comparées du développement, Chenery (1960) et Chenery et Syrquin (1975) ont démontré, en passant par les logarithmes, que les phénomènes observés ne suivent pas une tendance linéaire. Chenery a mis les différences de PNB d'un pays à l'autre en relation à la fois avec les logarithmes des niveaux de PNB par habitant et de population et avec les logarithmes de leurs carrés.

2. Comme nous allons le voir dans la section qui suit, la forme des interactions entre les institutions économiques, sociales et politiques varie selon le degré de développement socioéconomique. Les modèles d'évolution diffèrent de manière systématique lorsque les pays atteignent de plus hauts degrés de développement.

3. De manière plus parlante, non seulement les modèles de développement socioéconomique et politique changent avec l'évolution des pays, mais les mêmes institutions et les mêmes politiques sectorielles se transforment aussi, d'une manière prédictible, au cours du processus de développement (Morris et Adelman, 1988 ; Adelman et Morris, 1989). Le rôle de l'Etat, le rôle de l'agriculture, le rôle du commerce international et de la politique changent au fur et à mesure que l'économie progresse.

Au départ, le rôle essentiel de l'Etat consistait à assurer le développement social, à créer les institutions politiques et économiques et à construire l'infrastructure. Les gouvernements des pays européens nouveaux venus, au 19^e siècle, commencèrent par réaliser les changements internationaux nécessaires pour renforcer la réactivité aux incitations du

marché, au cours des premières phases de la Révolution industrielle. Ils unifièrent leurs pays et leurs marchés respectifs (l'Italie et l'Allemagne), supprimèrent les obstacles légaux aux échanges commerciaux et à la mobilité des facteurs (l'émancipation des serfs en Russie), créèrent des institutions de crédit et des sociétés par actions (Allemagne), et facilitèrent les transactions (Italie et Espagne).

Une fois le cadre de développement institutionnel et physique ainsi créé, la fonction principale de l'Etat fut de favoriser l'industrialisation tout en faisant croître la productivité de l'agriculture. Au cours du 19^e et du 20^e siècles, le franchissement des étapes successives de l'industrialisation nécessitait la participation active d'un Etat, pour promouvoir l'acquisition d'un avantage comparatif évolutif. L'Etat devait alors recourir au financement et aux subventions pour encourager des investissements interdépendants en technologie de pointe, susceptibles d'induire des effets externes. Il devait aussi réaliser lui-même de tels investissements. Il revenait également à l'Etat de mettre en place les régimes politiques nécessaires pour augmenter la profitabilité de l'investissement privé, grâce à un système de protections et de subventions, et de se substituer aux marchés, aux facteurs, aux financements, aux technologies et aux compétences inadéquates ou défaillantes. Le franchissement des degrés successifs d'avantages comparatifs devint l'idée maîtresse de la politique économique des gouvernements. Cela supposait des changements au niveau des échanges internationaux et des politiques commerciales, ainsi qu'une réorientation de la finance, de l'investissement et des incitations de la part de l'Etat. A chaque étape de l'industrialisation, il était nécessaire de protéger l'industrie naissante dans les secteurs clés. Une fois ces industries bien implantées, l'objectif de la politique industrielle, vis-à-vis des secteurs concernés, étaient de rendre ces industries compétitives à l'export. A ce stade, il convenait que l'Etat cesse progressivement de protéger l'industrie naissante et se consacre à encourager les exportations. L'Etat devait aussi maintenir un certain degré de stabilité, d'un point de vue macroéconomique, promouvoir de manière sélective la concurrence, non seulement à l'extérieur mais aussi sur le marché intérieur, aider au développement des ressources humaines et des compétences, et assurer le développement social.

De la même manière, la principale fonction de l'agriculture devait changer au cours du développement. Comme Lewis nous l'a enseigné, la première tâche du secteur agricole est tout d'abord de fournir des ressources pour l'industrialisation – soulager la main-d'œuvre, assurer l'accumulation et le transfert du capital et développer les échanges extérieurs. A ce stade, ce qui convenait le mieux, c'étaient les grandes exploitations, avec main-d'œuvre semi-attachée, et de faibles termes de l'échange. Ensuite, afin de permettre que l'industrialisation dépasse le cadre des petites enclaves, l'agriculture doit pouvoir fournir une alimentation assez abondante au secteur urbain en pleine croissance, et approvisionner les marchés des manufactures urbaines. A ce stade, la structure internationale de l'agriculture, la politique des termes de l'échange et les investissements en infrastructure agricole doivent subir une transformation, afin de favoriser l'amélioration de la productivité de l'agriculture alimentaire. Pour pouvoir élargir la taille du marché intérieur des produits de l'industrie manufacturière nationale, il faut à présent que les surplus agricoles soient assez largement distribués. De cette manière, le revenu agricole pourra connaître une croissance généralisée. A ce stade, ce qui est préférable, ce sont des exploitations privées assez importantes et assez productives pour produire un surplus commercialisable. Ainsi, l'histoire aussi bien que nos études actuelles montrent qu'à de faibles niveaux de développement, de vastes exploitations permettent une croissance et une industrialisation plus rapides, tandis

qu'à des étapes ultérieures, ce sont des exploitations privées qui permettent le développement le plus rapide.

En ce qui concerne le commerce international, le schéma est similaire. Non seulement les principales fonctions de l'Etat et la nature des institutions agricoles varient au cours du processus de développement, mais la politique commerciale, pour soutenir l'industrialisation, doit également changer. Tout d'abord, le commerce doit ouvrir de nouvelles possibilités de changement structurel dans le système productif. Pour ce faire, il faut qu'il se traduise par des incitations suffisantes, au plan national, pour que se réalise l'investissement dans les industries naissantes, qui, au début, ne sont pas encore performantes. En même temps, il faut que l'économie, grâce au développement du commerce, accède aux échanges internationaux, et acquière les machines et les matières premières nécessaires à l'industrialisation. A ce stade, la substitution à l'import, encouragée par de modestes subventions, par des barrières tarifaires et par des quotas, est la bonne politique. Ensuite, la politique d'échange et d'investissement de l'Etat doit se structurer de manière à permettre l'acquisition continue d'avantages comparatifs pour les industries de pointe et à forte valeur ajoutée. La politique de taux de change devient critique à ce stade. La politique commerciale doit alors devenir sélective. La protection des industries en cours de croissance doit alors progressivement cesser. Il convient alors d'unifier et de réduire les tarifs douaniers et d'abolir les quotas sur les produits des industries qui se sont développées, afin d'obliger celles-ci à devenir plus compétitives. En même temps, il convient de continuer à protéger les industries naissantes, mais de manière temporaire et plus sélective. Ce n'est que lorsque le pays aura acquis la panoplie complète des industries caractéristiques d'une économie industrielle qu'il devra s'orienter vers le libre-échange, afin de rendre son industrie nationale plus compétitive. Il faut alors que le commerce devienne le moteur de la concurrence et la source des économies d'échelle, à travers la confrontation de l'industrie nationale à la concurrence extérieure et l'élargissement de ses marchés.

Ainsi la nécessité d'une politique d'échanges évolutive est-elle la leçon qui se dégage de la Révolution industrielle, mais aussi de l'histoire des politiques successivement adoptées par les pays qui ont récemment le mieux réussi leur industrialisation : les pays d'Extrême-Orient. Tous les pays qui se sont industrialisés à la fin du 19^e siècle ont d'abord pratiqué la substitution à l'import, puis la promotion des exportations. Même les premiers pays à s'être industrialisés, à une époque où la concurrence internationale n'existait pas encore, ont eu recours à une politique mercantiliste lors de la période qui a précédé la Révolution industrielle. De même, la Corée du Sud et Taiwan, les deux pays dont l'industrialisation aura été la plus rapide au monde, ont commencé, pendant un court moment, par pratiquer la substitution à l'import, pour s'orienter ensuite vers l'exportation plutôt que vers le libre-échange. Ils ont alors protégé leurs industries les plus importantes de manière sélective et changeante, tout en libéralisant de façon sélective les secteurs précédemment protégés.

Enfin, pour réussir ce développement, des transformations politiques ont été nécessaires. Tout d'abord, comme nous le montre l'expérience des territoires d'outremer au 19^e siècle, l'instauration d'une stabilité politique et le soutien du pouvoir à la promulgation de lois en faveur du développement du marché suffirent à permettre une expansion rapide des exportations de produits de base. A ce stade, une dépendance politique vis-à-vis de la métropole n'était pas gênante. En revanche, faute d'adapter par la suite les institutions politiques, de manière à permettre la satisfaction des besoins économiques des classes

naissantes dans les secteurs commerciaux et industriels (comme ce fut le cas en Australie, au Canada et en Nouvelle-Zélande), l'impulsion initiale des exportations ne pouvait déboucher sur un développement à long terme : c'est ce qu'a montré l'exemple de l'Argentine et du Brésil. A ce stade, en effet, un certain degré d'autonomie politique était devenu nécessaire.

Proposition n° 2 : les voies du développement sont multiples.

Point A. Les pays actuellement développés ont suivi des chemins variés. On peut distinguer au moins trois principales voies distinctes, suivies par des groupes de pays bien définis au cours de la Révolution industrielle (Morris et Adelman, 1988).

1. *L'industrialisation largement autonome des premiers pays à être entrés dans la Révolution industrielle* (la Grande-Bretagne et les Etats-Unis). Dans ces pays, il n'y eut pratiquement pas d'investissement direct de la part de l'Etat dans les entreprises productives, et très peu de financement direct de l'investissement dans l'industrie et dans l'agriculture. L'entreprise privée finança une grande partie de l'infrastructure, avec l'aide d'importantes subventions gouvernementales. Ainsi, par exemple, aux Etats-Unis, l'investissement privé dans la construction des canaux et du chemin de fer fut subventionné au moyen de concessions territoriales aux entrepreneurs privés, tout le long des voies.

Cependant, même dans ces deux pays, le gouvernement exerça la fonction clé de promouvoir la Révolution industrielle. En 1870 aux Etats-Unis, et en 1850 en Grande-Bretagne, toutes les contraintes qui pesaient sur les marchés avaient été supprimées, ainsi que les principaux obstacles légaux à la mobilité du travail sur le territoire national (comme l'esclavage aux Etats-Unis), et les concessions territoriales étaient devenues commercialisables. Les gouvernements avaient créé des compagnies à responsabilité limitée et avaient supprimé les obstacles à l'investissement extérieur direct. Avant la Révolution industrielle, le gouvernement de Grande-Bretagne avait protégé les entrepreneurs britanniques contre la concurrence extérieure au moyen d'importantes barrières douanières et d'une réglementation discriminatoire du fret maritime. Par la suite, l'industrialisation de la Grande-Bretagne et la compétitivité de son industrie furent facilitées par le passage au libre-échange, qui permit l'approvisionnement en matières premières et en denrées alimentaires à partir des pays du Commonwealth. Par ailleurs, tout au long du 19^e siècle, le gouvernement de Grande-Bretagne ouvrit ses territoires d'outre-mer à l'industrie britannique, en imposant le libre-échange dans ses colonies et en investissant dans les moyens de transport locaux (comme par exemple dans la construction de chemins de fer en Inde). Les investissements britanniques privés outre-mer bénéficièrent aussi d'effets externes grâce au financement gouvernemental d'une grande partie des coûts de la sécurité et de l'administration des colonies, et grâce au développement des marchés de capitaux, qui leur permit d'exporter du capital en très grande quantité.

2. *Le processus d'industrialisation assisté par l'Etat, pour les pays entrés plus tard dans la Révolution industrielle* : la France, l'Allemagne, l'Italie, le Japon, la Russie et l'Espagne. Les derniers arrivés du 19^e siècle, contrairement aux pays les plus précoces, réalisèrent leur industrialisation avec l'aide substantielle de l'Etat, une aide positivement bien qu'imparfaitement proportionnelle à leur retard par rapport à la Grande-Bretagne. L'Etat fut particulièrement actif dans les pays qui étaient modérément en retard mais dont les gouvernements avaient les capacités administratives nécessaires.

Pour faire face aux défis militaires, politiques et économiques que représentait pour eux la Révolution industrielle de la Grande-Bretagne, les gouvernements des pays nouvellement arrivés dans ce processus eurent recours à une grande variété de moyens : subventions généralisées ou ciblées, barrières douanières, incitations, concession de monopoles, restrictions quantitatives, octroi de licences, privilèges fiscaux, et même allocation forcée du capital travail (Landes, 1998: 235). Face à l'industrialisation de la Grande-Bretagne, les gouvernements élargirent leurs marchés intérieurs en facilitant l'intégration économique des réseaux d'échanges commerciaux entre les zones rurales et les zones urbaines, malgré le manque initial d'intégration politique réelle et le dualisme économique marqué (par exemple entre l'Allemagne du Nord et l'Allemagne du Sud), en développant les transports intérieurs, en abolissant les obstacles douaniers pour stimuler les marchés nationaux, en réalisant l'unité politique de leurs pays respectifs, en renforçant leur contrôle sur leurs colonies, et en s'engageant dans des guerres d'expansion territoriale. Ils développèrent aussi leur demande vis-à-vis de l'industrie manufacturière (exemple : les uniformes militaires en Russie), et supprimèrent, lorsque c'était nécessaire, les obstacles à la mobilité du travail (abolition de l'esclavage et du servage). Ils firent promulguer des lois sur l'immigration pour permettre un afflux de main-d'œuvre non qualifiée. Lorsqu'un pays était trop pauvre pour disposer d'un financement bancaire suffisant pour son industrie, le gouvernement facilitait l'installation d'intermédiaires financiers, investissait directement dans les entreprises industrielles ou prenait part à l'investissement industriel en partenariat avec les entrepreneurs privés. Ainsi ces gouvernements se lancèrent-ils dans des projets industriels dans le souci de ne pas se laisser distancer par la Grande-Bretagne et de réduire son pouvoir militaire, économique et politique.

3. *Le processus de développement équilibré, assisté par l'Etat, dans un contexte d'ouverture, des petits pays à capital social élevé* (Belgique, Danemark, Pays-Bas, Suède, Suisse). Dans ce groupe de pays, le rôle de l'Etat dans l'activité économique fut moins marqué que dans les pays évoqués précédemment, mais plus important que dans les pays qui s'industrialisèrent les premiers. Le rôle de l'Etat fut déterminant dans les débuts de la démocratie et de l'économie de marché, dans le financement des transports interrégionaux, de l'infrastructure agricole et du capital humain, ainsi que dans l'imposition de limites au capitalisme, à travers la mise en place d'une législation relativement complète de l'entreprise privée. Cependant, dans ces pays, la participation de l'Etat dans le financement du secteur privé et dans la gestion directe des systèmes de transport fut moindre que dans les pays évoqués précédemment. Du fait de leur petite taille, ces pays devinrent très dépendants de leurs exportations et cherchèrent surtout à améliorer leur productivité dans l'agriculture aussi bien que dans l'industrie, au moment de passer de l'agriculture extensive à la production intensive de récoltes à valeur élevée. Par ailleurs, disposant de peu de ressources naturelles, ces pays se spécialisèrent dans l'industrialisation intensive en capital humain. Tout cela aboutit non seulement à une croissance économique et à un développement enviables mais aussi à une hausse généralisée du niveau de vie.

Point B. L'histoire du développement de chacun des pays de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE), au 19^e siècle, est différente. Aujourd'hui encore, des pays comme l'Allemagne, le Canada, la France, le Japon, les pays scandinaves, le Royaume-Uni et les Etats-Unis représentent autant de formes différentes de capitalisme arrivé à maturité (Maddison, 1982, 1991 ; Artis et Lee, 1994). Chaque

forme de capitalisme se caractérise par un style particulier d'interaction entre l'Etat et le monde des affaires, par une étendue particulière du secteur nationalisé (entreprises productrices de biens et services et infrastructure), par un style spécifique de relation entre le gouvernement et les syndicats, par ses méthodes gouvernementales de régulation et de contrôle du système financier, par la structure de son système financier, de ses institutions économiques et de ses syndicats, et par son degré de décentralisation du pouvoir politique. Les relations entre les syndicats et les patrons changent également. Enfin, si ces pays sont tous des démocraties, on y observe de nettes différences dans la forme de démocratie (parlementaire ou présidentielle), l'importance relative des groupes de pression (patronat, syndicats, agriculteurs, fonctionnaires), le rôle des partis politiques. Ces différences sont liées aux voies distinctes qu'ont suivies ces pays au cours de leur développement, ainsi qu'à leurs différences initiales de culture et de valeurs. La diversité observée montre non seulement qu'il n'y a pas une voie unique mais aussi qu'il existe une dépendance par rapport au chemin suivi. De ces différentes voies et de ces différents résultats, parmi les pays de l'OCDE, découlent différents niveaux d'inégalités et de bien-être, et différents rythmes d'évolution.

Point C. Les pays actuellement en cours de développement ont suivi, eux aussi, différentes voies.

1. Les premières études sur l'industrialisation, entreprises par Chenery (1960) et Chenery et Syrquin (1975) ont révélé des différences systématiques entre les chemins suivis par les divers pays en développement. En étudiant les écarts de ces pays par rapport à un processus moyen, ils ont distingué quatre stratégies nationales différentes : le développement orienté vers les produits de base, la substitution à l'import, la croissance équilibrée, et une stratégie d'industrialisation. Cette variété des stratégies des pays en développement n'est pas très surprenante si l'on pense au développement des pays de l'OCDE et de leurs dépendances d'outre-mer au 19^e siècle.

2. On observe des différences significatives entre ces pays en ce qui concerne le rôle de l'Etat dans le développement économique. Dans certains pays d'Extrême-Orient, l'Etat a joué avec succès un rôle de chef d'entreprise, d'une manière assez semblable à ce que l'on a pu observer dans la deuxième vague de pays de la Révolution industrielle (Amsden, 1989 ; Wade, 1990). Les gouvernements des pays d'Extrême-Orient réglèrent leurs politiques de financement, d'investissement et d'échanges commerciaux de manière à progresser en termes d'avantages comparatifs. Ils restructurèrent leurs institutions en fonction de leurs objectifs politiques, changèrent les anciennes ou en créèrent de nouvelles à chaque nouvelle orientation politique. Ils s'impliquèrent fortement dans le développement économique et se montrèrent peu dépendants des pressions patronales ou syndicales. Même si, au début de chaque étape, leurs initiatives induisaient des distorsions sur les marchés, au niveau des incitations, ces effets restaient limités, les subventions étant accordées en fonction des performances des entreprises à l'export. Lorsque les industries atteignaient un certain niveau de performance, les gouvernements libéralisaient les marchés pour accroître la compétitivité. Les gouvernements des pays d'Amérique latine, au contraire, moins autonomes et moins directifs, s'impliquèrent relativement peu dans le développement économique de leurs pays respectifs (McGuire, 1997). Leurs efforts portèrent davantage sur les réformes sociales. Ces gouvernements modelèrent leurs institutions, et plus particulièrement celles relatives au territoire, en faveur des élites terriennes féodales qui les tenaient initialement sous leur coupe et des intérêts étrangers avec lesquels ils étaient alliés (Furtado,

1963). Pour servir ces intérêts lorsque s'affirmèrent ceux de la classe moyenne des zones urbaines, ils se lancèrent dans des politiques de substitution à l'import, et s'y tinrent jusqu'aux années quatre-vingt.

3. Parmi les pays en développement, ce n'est pas seulement le rôle de l'Etat qui varie, ce sont aussi les modes d'accumulation du capital. Si tous ces pays ont considéré cette accumulation comme essentielle pour leur développement, l'importance qu'ils ont donnée à l'accumulation du capital humain, par opposition au capital physique, a nettement varié d'un pays à un autre. Certains pays, en particulier en Extrême-Orient, y ont attaché une grande importance avant de se lancer pour de bon dans l'industrialisation. Les effets sur la distribution du revenu, sur la croissance, sur l'industrialisation et sur la productivité ont été bénéfiques. D'autres, surtout en Afrique, ont importé les ressources humaines nécessaires à l'industrialisation, et n'ont développé des compétences locales que par la suite. Une telle stratégie d'accumulation a débouché sur un mode de développement dualiste et restreint, sur une industrialisation faible et à faible productivité, sur une structure d'exportation fondée sur les ressources naturelles, sur une croissance variable et cyclique réactive aux variations de la demande mondiale de matières premières, et sur une situation peu propice aux réformes sociales. D'autres pays en développement, principalement en Amérique latine, se sont lancés dans une politique d'accumulation de capital physique à un stade précoce de leur développement, ce qui a eu pour conséquences des inégalités aggravées et un marché intérieur insuffisant pour écouler les outputs de l'industrie manufacturière. Ils ont poursuivi ce processus d'industrialisation à faible productivité en se lançant dans la substitution à l'import, en commençant avec les biens de consommation pour continuer ensuite avec les inputs industriels. Ainsi, les divers modes d'accumulation suivis par ces pays dans les années cinquante et soixante ont-ils mené vers des résultats distincts en termes d'avantages comparatifs dans les exportations de produits à forte intensité de capital ou de main-d'œuvre (Balassa, 1979), en termes d'inégalités, en termes de structures industrielles, de niveaux de prix sur le marché intérieur, de compétitivité et de politique commerciale optimale. La dépendance de l'avantage comparatif courant vis-à-vis des modes d'accumulation qui ont précédé ne fait pas que contredire l'hypothèse du « chemin unique », elle indique aussi une dépendance vis-à-vis du chemin suivi.

4. La succession des étapes de l'industrialisation et des politiques commerciales a varié selon les pays. Certains pays en développement, notamment en Amérique latine, se sont lancés dans la seconde phase de la substitution à l'import pour les biens de production intensifs en capital physique ou humain, après être passés par une première phase de substitution à l'import pour les biens de consommation. S'ils ont réussi à réaliser d'importantes réformes structurelles de leurs économies, cela s'est fait au prix d'une croissance ralentie, d'une perte de compétitivité et d'une altération de la distribution du revenu (Krueger, 1983). D'autres pays en développement, notamment en Extrême-Orient, se sont orientés vers une croissance à base d'exportations de biens de consommation à forte intensité de main-d'œuvre, tout de suite après une courte période de substitution à l'import (Kuo, Ranis et Fei, 1981 ; Wade, 1990). Ces pays ont alors connu une croissance égalitaire, une compétitivité accrue et une croissance économique rapide.

5. Les modes d'ajustement vis-à-vis de la crise de la dette des années quatre-vingt ont varié significativement d'un pays à l'autre (Balassa, 1989). Certains pays en développement, principalement en Amérique latine et en Afrique, ont adopté des régimes de restriction des importations et des politiques macroéconomiques déflationnistes. Ils ont aussi

limité les salaires, réduit les subventions et libéralisé leurs marchés intérieurs, afin de réduire leurs déficits courants, de modérer l'inflation et d'accroître la compétitivité. Les pays qui ont suivi cette voie ont connu une décennie d'échec, marquée par une importante aggravation de la pauvreté et de l'inégalité et par une croissance ralentie. Ils n'ont commencé à en sortir que dans les années quatre-vingt-dix. Au contraire, un petit nombre de pays, principalement en Extrême-Orient mais aussi en Amérique latine (Brésil et Chili) ont résolu leur problème d'ajustement et sont sortis de la crise. Ils sont passés de la substitution à l'import à la stimulation des exportations, ils ont dévalué leurs devises pour favoriser les dépenses en biens produits localement et ont relevé leurs taux d'intérêt pour augmenter les flux nets de capitaux entrants. Après une courte période de croissance ralentie, ces pays ont rebondi remarquablement vite et sont sortis victorieux de la crise.

6. A différentes étapes du développement socioéconomique, les formes d'interaction les plus importantes pour la croissance, entre les institutions économiques, sociales et politiques, ont considérablement varié d'un pays à l'autre. C'est ce qui ressort de l'analyse statistique des données sur les différences, d'un pays à l'autre, en termes de taux de croissance du PNB par habitant entre 1950 et 1965 par Adelman et Morris (1967). Dans les pays en développement situés aux plus faibles niveaux de développement socioéconomique (Afrique subsaharienne et quelques pays à très faible revenu d'Amérique latine et d'Asie), les principales variables qui expliquent les différences en termes de croissance économique ont été les indicateurs du degré de développement social. Ensuite, pour les pays plus développés mais encore à un stade de transition, les interactions les plus déterminantes ont été celles entre, d'une part, la croissance économique et, d'autre part, l'investissement en infrastructure et le degré de développement des institutions économiques, en particulier du système financier. Enfin, dans les pays les plus développés du point de vue socioéconomique (parmi les pays en développement), pays ayant donc franchi les barrières initiales du développement social, les interactions significatives des différences observées d'un pays à l'autre, en termes de taux de croissance économique, ont été les interactions entre, d'une part les taux de croissance, et d'autre part l'efficacité des institutions économiques et une série de variables indicatives du degré de motivation nationale pour le développement économique : implication des dirigeants, taux d'investissement, taux d'industrialisation et degré de modernisation technologique de l'agriculture et de l'industrie.

7. Depuis 1980, les pays en développement ont suivi des chemins très divers, non seulement compte tenu de leurs situations initiales respectives, mais aussi compte tenu d'un niveau similaire de développement socioéconomique (Adelman, 1999). Ainsi, entre 1980 et 1994, certains pays de l'Afrique subsaharienne ont adopté une démarche fondée sur le développement rural, tandis que d'autres ont continué de mettre l'accent sur les échanges commerciaux dans un contexte d'industrialisation limitée et de croissance économique restreinte. Certains pays dont le degré de développement socioéconomique était intermédiaire ont poursuivi sur la lancée de leur croissance à base d'exportations, dans une logique dualiste, tandis que d'autres se sont attachés à développer les bases institutionnelles d'une future croissance élargie, sans toutefois connaître beaucoup de croissance pendant cette phase de changements structurels.

Proposition n° 3 : les caractéristiques du développement d'un pays dépendent de sa situation initiale.

1. Selon Abramovitz (1986), les différences observées entre les pays d'Europe qui se

sont industrialisés au 19^e siècle, du point de vue de leur développement, sont liées à leurs situations sociales initiales respectives. Temple et Johnson (1998) ont confirmé ces observations en étudiant le cas des pays actuellement en développement. En 1960, ils se sont servis de l'indice du développement socioéconomique d'Adelman-Morris comme indicateur des niveaux initiaux de capacité du système social, et ont trouvé qu'il existait une forte corrélation entre, d'une part, les taux de croissance du revenu par habitant et de la productivité globale des facteurs, et d'autre part, la situation sociale initiale des pays. ils ont donc rejeté le modèle de Solow, dans lequel la technologie est la même dans tous les pays, au profit d'un autre modèle dans lequel la technologie diffère d'un pays à l'autre et dans lequel les facteurs sociaux préexistants jouent un rôle clé dans le rythme de développement.

2. L'histoire économique aussi bien que le développement économique actuel montrent que la prédisposition des institutions pour une croissance économique capitaliste est la clé du développement économique : les conditions qui permettent le progrès technique et l'expansion des exportations, et donc une croissance économique élargie, en dépendent (Adelman et Morris, 1967 ; North, 1973, 1990). Les pays européens qui, à la fin du 19^e siècle, connaissaient déjà une croissance économique généralisée, partageaient avec un ensemble d'institutions plus susceptibles de permettre l'évolution technologique adéquate que les pays de la deuxième vague de la Révolution industrielle, ou les pays en développement des années cinquante (Kuznets, 1968 ; Morris et Adelman, 1988). Ces pays disposaient déjà de secteurs préindustriels élargis, de patrons et d'employés formés, d'un État protégeant la propriété privée, d'un contexte de bonne applicabilité des contrats et d'un libre marché du travail et des biens destinés à la demande intérieure. Leurs dirigeants, soucieux des intérêts du capital, adoptaient des politiques d'échanges, de transport et d'éducation propices au développement technologique de l'industrie (les premiers pays industrialisés) et de l'agriculture (les pays à croissance équilibrée).

De même, les pays en développement qui, dans les années cinquante, étaient les plus avancés du point de vue de leurs institutions, furent ceux qui profitèrent le mieux de l'élan de croissance suscité par la demande en importations de la part des pays de l'OCDE, au cours de l'âge d'or du développement économique. Le taux moyen de croissance économique de ces pays était alors de 50 % plus élevé que le taux de croissance moyen des autres pays en développement non producteurs de pétrole qui se trouvaient à un stade un peu plus avancé de leur développement socioéconomique (Adelman et Morris, 1967). Par ailleurs, en 1973, une écrasante majorité des pays qui, en 1950, étaient les plus développés du point de vue des institutions, étaient devenus soit des nouveaux pays industrialisés (NPI) soit même des pays industrialisés, ce qui n'était le cas d'aucun des pays situés à un niveau de développement socioéconomique inférieur. Enfin, dans les pays actuellement en développement, l'adaptation inégale des institutions financières et fiscales, d'un pays à l'autre, explique en grande partie les différences entre les taux de croissance économique, à tous les stades du développement de ces pays.

3. L'abondance relative des ressources naturelles initiales a joué un rôle déterminant dans le potentiel de développement. Au cours du 19^e siècle, parmi les territoires d'outre-mer colonisés par les Européens, les plus abondants en ressources naturelles connurent un développement d'autant plus important. Au contraire, les anciennes colonies européennes arides et densément peuplées n'ont pas encore réussi, à ce jour, à se développer (par exemple l'Égypte, l'Inde et le Myanmar).

4. Le degré initial d'autonomie politique et la répartition initiale des actifs déterminent les intérêts représentés par le système politique, et par conséquent les institutions et les politiques suivies par l'État (Morris et Adelman, 1988). Les colonies restées très dépendantes, qui, au 19^e siècle, ne bénéficiaient d'aucune autonomie dans la gestion de leurs échanges, de l'immigration ni de la politique d'investissement, furent incapables de développer leur économie intérieure, et ne purent connaître qu'une croissance cyclique dans un contexte d'enclave et de prédominance de l'export. Ce n'est qu'à l'issue de leur décolonisation qu'elles purent commencer à se développer, et aujourd'hui encore ce développement est pour ces pays un combat difficile. Au contraire, certains pays du Commonwealth, parmi les moins dépendants (comme l'Australie et le Canada), eurent la possibilité de définir leur propre politique économique, de réussir ainsi leur industrialisation et de devenir, après la Seconde Guerre mondiale, membres de l'OCDE.

Dans le même ordre d'idées, au cours du 19^e siècle, les colonies qui disposaient d'une autonomie politique suffisante furent capables, grâce à l'expansion de leurs exportations, de connaître un développement économique élargi et de réussir leur industrialisation. Au contraire, les pays qui se trouvaient politiquement et économiquement très dépendants de leur métropole (l'Inde et le Myanmar) ne purent connaître qu'une croissance dualiste et sporadique (Morris et Adelman, 1988: ch. 6).

Proposition n° 4 : non seulement le chemin suivi par les pays en développement n'est pas unique, mais il est malléable.

1. Le développement dépend de la politique (il n'y aurait pas lieu de le préciser si ce n'était pour conforter les économistes de l'école des prévisions rationnelles). Dans les pays industrialisés aussi bien que dans les pays en développement, les résultats obtenus ont toujours été influencés par les objectifs de la politique économique. Lorsque les pays de l'OCDE, entre 1950 et 1973, se soucièrent d'avoir une bonne croissance économique, ils l'obtinrent. De même, après 1973, lorsqu'ils se soucièrent de la stabilisation de leur économie, en lui sacrifiant délibérément la croissance économique et l'emploi, ils obtinrent également cette stabilisation (Maddison, 1991). Lorsque, dans les années soixante-dix, les pays en développement choisirent de ne pas ralentir leur développement, mais plutôt de poursuivre leur croissance, malgré leur endettement, ils réussirent à élever leurs taux de croissance bien au-delà de ceux des pays industrialisés (ce qui ne veut pas dire que cela ait nécessairement été un choix avisé, mais que ce fut efficace pendant un certain moment). Lorsqu'il leur fallut adopter une politique d'austérité et faire du remboursement de leur dette leur principal objectif, ils réussirent à réduire leurs niveaux de vie et leurs taux de croissance (là encore, il ne s'agit pas d'affirmer que c'était la meilleure stratégie d'ajustement, mais simplement de dire que les gouvernements qui firent ces choix obtinrent des résultats).

2. Comme nous l'avons évoqué dans la section précédente, selon notre étude historique, les institutions et les politiques appropriées au lancement de la croissance économique ne convenaient pas, en général, à sa continuation. Ainsi, par exemple, dans des pays disposant d'abondantes ressources territoriales, en dehors de l'Europe (Morris et Adelman, 1988), les institutions dominées par le pays colonisateur constituèrent une force de changement grâce à laquelle ils purent développer leurs exportations de produits de base. Cependant, les institutions qui favorisaient la croissance des exportations n'étaient pas susceptibles d'améliorer l'agriculture ni le niveau de vie. Pour un développement réussi, il fal-

lait une transformation des institutions économiques nationales. C'était la condition de l'élargissement de la croissance et de l'émergence d'un marché intérieur des produits manufacturés.

3. Les pays bloqués à un certain stade n'ont pas pu se développer au-delà d'un certain point. Dans les pays européens les moins avancés, les Etats et les flux internationaux de ressources pouvaient dans un premier temps pallier les manques institutionnels et permettre la croissance (Gershenkron, 1962). Au début, la demande de l'Etat en produits manufacturés pouvait pallier la déficience des marchés intérieurs. Le financement de l'Etat et les apports de capitaux étrangers pouvaient remplacer une épargne intérieure lacunaire et des institutions financières insuffisamment développées. Enfin, les importations de main-d'œuvre qualifiée et de technologie pouvaient venir compléter un capital humain local insuffisant. Cependant, au-delà d'un certain point, ce genre de substitution ne fonctionnait plus. La poursuite du développement supposait que les institutions économiques et politiques évoluent pour permettre l'apport local de capitaux privés et de compétences ainsi qu'une expansion plus large des marchés intérieurs. Ainsi, par exemple, les pays incapables de sortir de la phase de substitution à l'import continuaient d'avoir une industrie coûteuse et une bureaucratie captive. De même, les pays incapables de transformer leur agriculture ne pouvaient pas progresser au-delà d'un stade d'industrialisation lente et de croissance économique inéquitable.

Les gouvernements doivent donc disposer d'un certain degré d'autonomie vis-à-vis des pressions intérieures et internationales, pour pouvoir changer de politique et réformer les institutions au cours de leur développement économique. Selon les intérêts qu'ils représentent, et selon l'existence d'institutions permettant à la société civile de participer aux choix politiques, ils ont ou non cette possibilité. C'est ce qu'illustre la différence d'évolution entre deux pays dont les conditions initiales étaient très similaires au dernier quart du 19^e siècle : l'Argentine, dont le système politique représentait les élites terriennes féodales, et l'Australie, où les travailleurs des zones urbaines avaient pris le pouvoir. Un autre exemple nous est donné aujourd'hui, le contraste entre des pays qui n'ont pas su franchir l'étape de la substitution à l'import, si ce n'est sous la pression extérieure, comme la Colombie et le Mexique, et des pays qui ont su se tourner rapidement vers l'export, comme le Brésil, la Corée et Taiwan. Enfin, le contraste entre l'Indonésie et la Corée, dans la manière dont ces deux pays ont affronté leurs crises financières récentes, illustre l'importance critique du degré d'autonomie nécessaire aux gouvernements pour restructurer leurs institutions. L'Indonésie, figée dans un capitalisme étroit, n'a pas su restructurer son commerce et son industrie pour les rendre plus compétitifs, tandis que la Corée, grâce à l'autonomie et à la crédibilité de son gouvernement, est en train de réussir en force cette reconversion.

Conclusion

Le développement économique est un processus dynamique et non linéaire, à plusieurs facettes, et dépendant du chemin suivi. Il suppose un schéma d'interactions sans cesse variables entre les divers éléments en jeu, et par conséquent des changements de politique et d'institutions prévisibles dans le temps. Parce qu'ils s'en tiennent à des théories simplistes et à des modèles de croissance qui ne prennent pas en compte la nécessaire spéci-

citée d'un processus de développement économique, les économistes du développement et les organismes d'aide internationale prescrivent aux gouvernements des pays en développement des politiques qui, de manière générale, ont toutes les chances de s'avérer partiellement ou totalement inadéquates. Il faut que la Banque Mondiale et le FMI se rendent à l'idée que le développement est un processus complexe et non linéaire, et que sa définition n'est pas unique, mais dépend de la situation initiale d'un pays et de son histoire économique, institutionnelle, sociale et politique. Il faut que les organismes d'aide internationale se mettent à délivrer à leurs clients un message plus différencié, en fonction de leurs caractéristiques propres, même si cela pose des difficultés. L'approche actuelle a des chances au moins aussi fortes d'être incorrecte ou inappropriée que d'être pertinente.

Notes

1. David Landes (1998) montre de manière particulièrement convaincante que le processus actuel de transition vers l'économie de marché, en Russie, tel qu'il se déroule, est lié à la structure sociale qui prévalait dans ce pays à l'époque des Tsars. De la division de la société entre d'un côté des serfs opprimés et de l'autre, des nobles dissolus et incompetents, proviennent des caractéristiques culturelles qui empêchent que se nouent entre l'Etat, le patronat et les employés des relations fondées sur la confiance, le sens du service à la collectivité et le sens de l'effort.

2. Bhagwati (1996) montre que dans la production de biens intermédiaires non marchands, avec des rendements croissants, l'ouverture de l'économie aux échanges internationaux ne saurait suffire à ce que les entreprises investissent dans le secteur à privilégier, d'où la nécessité d'un « big push ».

3. Dans les modèles de Basu (1997) et de Murphy, Shleifer et Vishny (1989), une économie fermée est sujette à des trappes d'équilibre à faible niveau, et ces trappes disparaissent avec l'ouverture aux échanges extérieurs. Murphy et autres affirment cependant le contraire. En revanche, chez Bhagwati (1996), la trappe persiste avec l'ouverture de l'économie, et le « big push » reste nécessaire.

Commentaire

David Vines

AU COURS DE LA PÉRIODE DE PLUS D'UN DEMI-SIÈCLE qui nous sépare de la Seconde Guerre mondiale, les conceptions concernant le meilleur moyen de promouvoir le développement ont évolué. «Aucun domaine des sciences économiques», nous dit Irma Adelman, «n'a connu autant de bouleversements de ses principaux paradigmes».

Irma Adelman retrace cette évolution de façon magistrale. Elle fait ensuite deux remarques essentielles. La première est d'ordre historique : en 50 ans, l'économie du développement n'a jamais produit qu'une succession de théories du développement économique inadéquates et très simplistes, fondées sur le principe d'un «facteur unique». La seconde remarque est d'ordre théorique : c'est la «culture économique» qui est responsable de cette désolante situation. «[L]'économie, en tant que discipline, a fait du principe de simplicité un dogme prédominant (...) que l'on ne peut violer qu'à ses risques et périls. En vertu de ce principe, les explications doivent être simples, et les propositions doivent avoir une validité universelle.» C'est parce que les économistes ont adhéré à ce principe qu'ils ont dû par la suite changer sans arrêt leur fusil d'épaule, passant d'une vision incorrecte à une autre vision tout aussi incorrecte de la réalité.

En nous exposant ces conceptions abruptes, Adelman nous rend à tous un grand service. Naturellement, Adelman elle-même se désole de ces conceptions. Ce n'est pas sans déception qu'elle conclut que l'économie du développement n'a pas encore fourni un corpus de théories «suffisamment riches pour décrire la réalité changeante et permettre des recommandations correctes en politique.» C'est là la triste conclusion d'un auteur dont l'ouvrage *Society, Politics and Economic Development : A Quantitative Approach* (Adelman et Morris, 1967), tellement en avance sur son temps, a tant apporté à notre connaissance en matière de développement.¹ La deuxième moitié de son chapitre est consacrée à ce qui, selon elle, rétablit l'équilibre : le fait de donner, notamment en reprenant ses propres travaux, un aperçu de la complexité et de la subtilité de tout ce que devrait comprendre une théorie du développement digne de ce nom.

La situation est-elle vraiment si mauvaise ? Pour répondre à cette question, je souhaiterais faire moi aussi deux remarques importantes, mais dans une logique bien plus optimiste.

Tout d'abord, d'un point de vue historique, il n'y a eu que trois grandes phases et deux grands bouleversements dans la succession des théories du développement. Et je dirai qu'à chaque fois, nous avons beaucoup appris. Nous en savons à présent bien davantage sur le

développement que ce que savaient nos prédécesseurs, et ce que nous savons aujourd'hui ne ressemble pas à une théorie simpliste fondée sur l'idée d'un facteur unique.

Ma seconde remarque, d'ordre théorique, est que même si je suis d'accord pour dire que la théorie économique a été guidée par le principe de simplicité, avec à certains moments des conséquences regrettables, je crois néanmoins qu'il est nécessaire d'adopter ce principe, que cela n'est pas forcément préjudiciable, et qu'actuellement, en fait, il n'y a pas d'inconvénient à s'y conformer.

Je pense qu'Irma Adelman m'approuverait. Je montre que la théorie du développement a évolué, et qu'elle continue aujourd'hui d'évoluer dans une direction qu'elle ne désavouerait pas. En fait, son chapitre nous aide à tracer des perspectives prometteuses.

Une autre histoire de l'économie du développement

Je ne pense pas que l'économie du développement ait réellement connu davantage de bouleversements de ses principaux paradigmes que les autres branches des sciences économiques. Au cours des 50 dernières années, ma propre discipline principale, la macroéconomie, a connu successivement trois grands paradigmes, et donc deux grands changements. Il s'agit de la gestion fiscaliste de la demande, dans les années cinquante et soixante, du monétarisme des années soixante-dix et quatre-vingt, et de l'attachement aux schémas institutionnels qui caractérise les meilleurs travaux des économistes dans les années quatre-vingt-dix.

Mon point de vue est que ces trois mêmes phases, ni plus ni moins, font précisément partie de la théorie du développement. Durant la Phase 1 (années cinquante et soixante), l'accent était mis sur l'intervention de l'Etat, que l'on considérait comme efficace. Durant la Phase 2 (années soixante-dix et quatre-vingt), on s'est mis à croire de plus en plus au pouvoir des libres marchés. Enfin, durant la Phase 3 (des années quatre-vingt-dix jusqu'à l'heure actuelle), on a accordé de plus en plus d'importance aux schémas institutionnels.

La Phase 1 fut dominée par les idées de ce que Krugman (1999) a appelé « la grande théorie du développement ». Grosso modo, le principe était que le développement est un cercle vertueux, entraîné par les économies externes – que la modernisation engendre la modernisation. Selon cette conception, si certains pays sont restés sous-développés, c'est parce qu'ils n'ont pas su intégrer ce cercle vertueux, et qu'ils se sont retrouvés coincés dans une trappe à faible niveau, par suite d'un manque de coordination. L'intervention de l'Etat est alors le moyen de sortir de cette trappe.² La controverse de l'époque, sur la nature des politiques nécessaires pour sortir de cette trappe, est maintenant célèbre. Rosenstein-Rodan et autres (par exemple Nurske, 1952) préconisèrent un programme d'investissement élargi. Hirschman (1958) ne fut pas d'accord, il fit valoir que la meilleure politique consistait à soutenir quelques secteurs clés, fortement interdépendants, puis à soutenir ensuite les autres secteurs pour corriger le déséquilibre engendré par ces investissements, etc. Cependant, presque tous furent d'accord sur l'importance d'une intervention de l'Etat pour sortir de la trappe. « La plupart des économistes classiques du développement (...) ont considéré que l'Etat, à partir du moment où il s'impliquait dans le développement, avait un rôle essentiel à jouer, par le financement direct, les subventions aux investissements et l'investissement direct dans les infrastructures et dans les projets industriels – de base – » (Adelman, p. 107).

Il vaut la peine de remarquer que la description que fait Irma Adelman de la théorie du développement, à propos de ce que j'ai appelé la Phase 1, comporte une ambiguïté notable. L'auteur rend compte, longuement et avec circonspection, des conceptions des économistes du développement de l'époque à propos des interventions éventuellement nécessaires de la part de l'Etat pour résoudre le problème de la coordination. Cependant, elle le fait tout en décrivant une autre conception, qui selon elle prévalait au cours de la Phase 1 : à savoir, que l'accumulation de capital physique est *la* condition unique nécessaire et suffisante du développement. C'est pourquoi il ressort de son propre exposé qu'un certain nombre de gens, à cette époque, n'adhéraient pas à cette sorte de théorie du facteur unique qu'elle dénigre. Il semble plutôt que beaucoup aient adhéré à ces conceptions riches et complexes dont elle fait l'apologie. Dans ces conceptions-là, il semble, après vérification, que l'accumulation de capital soit la cause de développement la plus immédiate, tandis que l'intervention de l'Etat, comme facteur d'induction du développement, arrivent en dernier. A mon avis, l'idée centrale, à l'époque, était la définition d'un ensemble d'actions de l'Etat qui soient ensemble nécessaires et suffisantes pour assurer l'accumulation de capital, laquelle à son tour serait nécessaire et suffisante pour le développement.³

La *Phase 2*, dans les années soixante-dix et quatre-vingt, fut caractérisée par une réaction contre les politiques interventionnistes. L'une des raisons de cette réaction tenait aux fondements analytiques de ces politiques – un grand souci des économistes, depuis les années soixante déjà (j'y reviendrai dans la prochaine section). Plus important, on assista à cette époque à une série de chocs macroéconomiques : la première crise de l'énergie et la récession mondiale qui s'ensuivit, la seconde hausse du prix du pétrole, au moment de la Révolution iranienne, la récession globale qui s'ensuivit, qui provoqua la crise de la dette des pays d'Amérique latine, et la période des matières premières à prix très bas qui s'ensuivit au milieu des années quatre-vingt. Une telle instabilité fut la contrepartie naturelle, et véritablement une conséquence, de la fin du régime de Bretton Woods, qui fut suivie de 15 ans de profonde incohérence entre les politiques macroéconomiques. C'est ce qui rendit nécessaire, dans les pays en développement, d'importantes réformes de politique macroéconomique. Les ajustements macroéconomiques supposaient la fin des distorsions et des politiques rigides, plus particulièrement la fin des taux de change surévalués et le démantèlement des entreprises para-étatiques. Les pays en développement s'attachèrent donc à supprimer les rigidités microéconomiques et macroéconomiques. Les années quatre-vingt devinrent « la décennie des ajustements ». Enfin, et c'est peut-être le plus important, tout ceci se produisit à une époque où le libre marché était en vogue.⁴ C'est dans les années quatre-vingt que Ronald Reagan, Margaret Thatcher et Helmut Kohl furent élus à la tête des trois pays les plus intellectuellement influents dans le monde.⁵

De ce nouveau climat intellectuel naquit le « Consensus de Washington »⁶, qui précéda aux pays en développement la promotion d'une monnaie saine et du libre-échange, l'ouverture du marché intérieur, et la mise en disponibilité des décideurs politiques, afin que l'Etat cesse d'intervenir dans le système économique. Un des principaux points de ce consensus était l'idée que l'ouverture et la libéralisation devaient amener la croissance.⁷ Le Consensus de Washington avait de profondes implications intellectuelles. Adelman y consacre plus de deux pages dans son chapitre.

La *Phase 3*, dans laquelle nous nous trouvons actuellement, part d'une réaction contre ce programme néo-libéral. L'idée est que ce qui compte, ce n'est pas seulement de corriger

les prix et d'obtenir ainsi l'ouverture du marché. La croissance dépend aussi des institutions. Cet argument s'appuie sur des variantes de la théorie de la croissance endogène.

L'un des fondements de cette argumentation est que la fourniture des services de base – la santé et l'éducation – est d'une importance vitale pour la croissance. On peut aussi considérer que le miracle asiatique n'a pu avoir lieu que parce que dans ces pays, l'Etat a remédié aux problèmes de coordination, au moyen de subventions et d'autres sortes d'interventions plus directes dans l'économie (Rodrik, 1996 ; Stiglitz, 1996). Enfin, suite à la crise financière des marchés asiatiques et à l'expérience brutale de la libéralisation des pays en transition, les économistes se sont préoccupés de ce qui peut se produire lorsque la libéralisation du marché se fait sans que l'on se préoccupe suffisamment des structures institutionnelles (Stiglitz, 2000). La réévaluation actuelle des théories prend également en compte les résultats peu satisfaisants, en termes de croissance, des expériences de libéralisation en Amérique latine et en Afrique, ainsi que le problème de l'aggravation des inégalités, de plus en plus préoccupant, et celui de la volatilité croissante résultant de l'évolution de la technologie et des échanges.

D'autres sortes d'observations viennent étayer ce genre d'argumentation. Selon Rodrik (1999), par exemple, dans un contexte de grande volatilité, les pays qui parviennent à maintenir une croissance stable sont ceux qui savent réaliser les ajustements nécessaires. Dans ce cas, qu'est-ce qui fait qu'un pays est capable ou non de réaliser ces ajustements ? Pour Rodrik, cette capacité est liée à celle de gérer les changements survenant dans la distribution des ressources. Ses travaux empiriques sur ce sujet s'opposent directement à l'étude dans laquelle Sachs et Warner (1995) établissent une corrélation entre l'ouverture et la croissance (voir Rodrik, 1998, 1999 : ch. 4). Il recalcule les données de Sachs et Warner et explique que leur mesure de l'ouverture économique tient compte de la stabilité macroéconomique, ou même (ce qui était plus pertinent par rapport à son argumentation) des mécanismes permettant la gestion des problèmes de distribution liés au besoin d'ajustement.

Ainsi la littérature professionnelle et analytique connaît-elle depuis une dizaine d'années une évolution intéressante. Avec le recul, il est maintenant possible de voir à quel point le progrès régulier réalisé par les pays qui se sont libéralisés dans les années soixante, soixante-dix et quatre-vingt était contingent. La mise en place, avec l'aide de l'Etat, des institutions et infrastructures industrielles qui ont facilité la croissance, la gestion de la volatilité externe, la maîtrise du conflit interne de distribution, tout cela a fait partie des grandes réalisations de cette période.⁸ C'est là que l'on voit le rôle crucial du cadre institutionnel dans la gestion du processus de la croissance.

Comment sommes-nous arrivés à cette vision des choses caractéristique de la Phase 3 ? Certainement pas par un cheminement intellectuel linéaire. Nous sommes plutôt passés par deux grands tournants, ceux que j'ai évoqués précédemment, et qui sont sans doute surtout liés à l'histoire des pays industrialisés, et peut-être pas assez liés à ce qui s'est réellement produit sur le terrain, dans les pays en développement. Les phases successives de la théorie économique occidentale ont influencé la théorie du développement, comme je l'ai souligné à travers mes remarques concernant le parallèle entre l'économie du développement et la macroéconomie. Par ailleurs, l'évolution de la théorie du développement a été fortement liée au climat idéologique de l'Occident. Les développements théoriques et le climat idéologique des pays industrialisés ont donc exercé une forte influence sur les conseils qui ont été donnés aux pays en développement en matière de politique écono-

mique. C'est ce que montre très clairement l'histoire de la Banque Mondiale (Kapur, Lewis et Webb, 1997 ; Kanbur et Vines, à paraître).

Les nouvelles conceptions de la Phase 3 ouvrent des perspectives intéressantes. Il en ressort que les formes que peuvent prendre les institutions peuvent être diverses, et que ces institutions peuvent gérer le processus de la croissance de diverses manières (Rodrik, 1999). Il s'ensuit naturellement l'acceptation d'un certain pluralisme. Il s'agit là d'un grand changement par rapport à la conception de l'école néo-libérale qui régnait au moment du « Consensus de Washington », selon laquelle l'important était de corriger les prix « partout ». Nous nous retrouvons là bien davantage en phase avec l'argumentation d'Irma Adelman, dans la seconde partie de son chapitre.

Le principe de simplicité et le principe de dire les choses : le rôle de la théorie en économie du développement

Quel devrait être le rôle de la théorie au cours de la Phase 3, c'est-à-dire celle dans laquelle nous sommes ?

Le point de vue apparent d'Irma Adelman : « Dire les choses »

A la lecture du chapitre d'Irma Adelman, on peut comprendre que les économistes sont trop influencés par le principe de simplicité pour pouvoir énoncer une théorie correcte, et que les économistes néoclassiques ont peu de choses à nous apprendre, car les postulats de l'économie néoclassique « ne sont pas applicables aux pays en développement. (...) les fondements institutionnels d'une économie de type néoclassique sont absents (...) [et par conséquent,] l'équilibre du marché ne peut être (...) efficace (...) Si [la répartition des richesses] n'est pas optimale, [même un équilibre de marché efficace ne permettra pas] l'optimum du bien-être social. » Par ailleurs, les conseils fondés sur « [l'économie du] développement de type néoclassique ignorent la théorie du second optimum. »

Quelle est donc l'alternative ? Il est clair que pour Adelman, le développement économique est un processus riche et complexe, qui se produit dans un univers très différent de celui que décrivent les « postulats des économistes néoclassiques ». De ce fait, la théorie du développement consiste, pour une grande part, à « dire les choses telles qu'elles sont ». La lecture de la seconde partie du chapitre d'Irma Adelman laisse penser que c'est là sa conception de la théorie du développement : une analyse historique, analytique mais informelle, qui ne néglige pas les aspects institutionnels.

Une telle approche serait tout à fait cohérente avec celle qu'elle a adoptée, avec succès, dans ses travaux empiriques. On commence par une analyse historique, puis on travaille sur de larges panels de données, comme elle l'a fait par exemple dans *Society, Politics and Economic Development*. C'est ainsi que l'on recherche des indices répétitifs qui confirment dans les grandes lignes ce qui ressort des travaux historiques entrepris. J'en prends presque au hasard deux exemples dans la dernière partie du chapitre d'Irma Adelman, ses remarques sur la manière dont le soutien de l'État à son agriculture doit évoluer au cours du processus de développement, et sur la manière dont la politique d'échanges doit évoluer au cours de l'industrialisation. Il s'agit de voir dans quelle mesure ces répétitions ont un caractère général. Si elles l'ont vraiment, alors nous avons une théorie. Pour ce faire, les modèles mathématiques formels de la science économique actuelle ne semblent pas être

d'une grande utilité, surtout s'ils s'accompagnent d'hypothèses stupides comme celles que nous avons évoquées précédemment.

A mon avis, recourir à la théorie économique est une erreur. Si c'est vraiment là la conception d'Irma Adelman – ce que je me propose d'examiner ci-après – alors je ne peux qu'être en désaccord avec elle.

Mon point de vue : « être simple et dire les choses »

De mon point de vue, le problème de la Phase 2, dans la théorie du développement, n'est pas le fait que les économistes aient adhéré au principe de simplicité, mais le fait que ce principe ait abouti au Consensus de Washington. Le conseil que les économistes ont donné aux décideurs politiques, c'était : « contentez-vous de libéraliser l'économie, et ne faites rien de plus » – un conseil simple. C'était ce que leurs modèles simples, qui reposaient sur toutes ces hypothèses stupides, leur faisaient dire.

Pendant, les meilleurs économistes néoclassiques ne pondent plus de telles théories, grâce à la révolution de l'organisation industrielle des années quatre-vingt, et grâce à la régulation de l'économie qui en est résultée. Selon cette nouvelle science économique, qui prend pour thème d'étude les carences du marché, l'intervention de l'Etat peut être nécessaire pour l'efficacité du système, et des règles institutionnelles sont indispensables. La question du volume des échanges se pose en second lieu. Les « économistes néoclassiques » d'Irma Adelman ont vécu.

Les économistes néoclassiques d'aujourd'hui s'intéressent volontiers au genre d'histoire que nous raconte Adelman dans la deuxième moitié de son chapitre : il y a là matière à réflexion. Certes, ces économistes s'en tiennent encore au principe de simplicité, et sont toujours tentés de construire un modèle formel simple. Pourquoi donc ? Pour déterminer dans quelle mesure précise l'Etat doit intervenir pour pallier les déficiences du marché identifiées.

Intéressons-nous à la question, évoquée précédemment, qui a préoccupé les économistes lors de la Phase 1 de l'économie du développement – une question qui reste d'actualité pour certains pays et dans certains contextes (même dans notre Phase 3 actuelle). Quand l'intervention de l'Etat sera-t-elle nécessaire pour résoudre le problème de coordination de l'industrialisation ? Sera-t-elle toujours nécessaire ? Sera-t-elle toujours suffisante ? Ne sera-t-elle jamais suffisante ?

« Dans la plupart des versions de cette théorie », écrit Krugman (1999), la trappe de développement est due à :

(...) une interaction entre les économies d'échelle au niveau du producteur individuel et la taille du marché. Il est une forme de dualisme économique qui joue là un rôle crucial, dans laquelle les salaires de la production « traditionnelle » sont plus bas, et/ou la part de cette production sur le marché est moindre que celle de l'industrie moderne. Les choses se passent à peu près ainsi : les méthodes actuelles de production sont potentiellement plus productives que les méthodes plus traditionnelles, mais le surplus de productivité ne compense le fait de devoir verser des salaires plus élevés que dans la mesure où le marché atteint une certaine taille. Cependant, la taille du marché dépend elle-même de l'importance que prennent les nouvelles techniques, les employés de ces nouveaux secteurs touchant des

salaires plus élevés et/ou jouant un rôle plus important dans l'économie de marché que ceux des secteurs traditionnels. Ainsi donc, la modernisation est-elle durable, d'elle-même, si elle se fait sur une échelle suffisamment large, faute de quoi l'économie peut se retrouver prise dans une trappe qui bloque le processus.

Quiconque a une connaissance même superficielle de la théorie des jeux comprendra que la question qui se pose ici est la suivante : « dans quelles circonstances précises le jeu de la modernisation permettra-t-il que se réalisent des équilibres multiples de Nash ? » ou de d'autres termes, « dans quelles circonstances nous trouvons-nous confrontés à un problème de coordination que seule une intervention de l'Etat permettra de résoudre ? »

Je mets mes lecteurs au défi de répondre à cette question sans avoir réfléchi sur l'étude de Murphy, Shleifer et Vishny (1989), ou au moins sur la version simplifiée et caricaturée qu'en a tirée Krugman (1999). Il faut avoir fait ce que critique Adelman et avoir produit une théorie du développement fondée sur l'idée d'un facteur unique. Ici, il est bon de remarquer que tout au long de la première moitié de son chapitre, Irma Adelman s'interroge elle-même sur la nécessité d'une telle intervention, sans qu'il soit cependant possible de déterminer la réponse qu'elle envisage.

Voici un aperçu de la manière dont il est possible de répondre à cette question, que pose Krugman (1999) et de ce que peut être ici le rôle du principe de simplicité. La réponse précise à cette question dépend en partie du fait qu'il soit intéressant ou non pour un producteur de se moderniser si les autres ne l'ont pas fait. Ce qui dépend du rapport entre l'impact sur les coûts salariaux dans les nouveaux secteurs et l'impact sur les coûts des nouvelles méthodes de production, caractérisées par des coûts fixes élevés et un faible coût marginal, au *faible* niveau des ventes qui prévaut si les autres producteurs ne se sont pas modernisés. La réponse dépend aussi du fait qu'il soit intéressant ou non pour un producteur de se moderniser si les autres l'ont déjà fait. Ce qui, par opposition au cas précédent, dépend du rapport entre l'impact sur les coûts salariaux dans les nouveaux secteurs et l'impact sur les coûts des nouvelles méthodes de production, caractérisées par des coûts fixes élevés et un faible coût marginal, au niveau *élevé* des ventes qui prévaut si les autres producteurs se sont modernisés.

Ainsi peut-on voir que si des investisseurs sont assurés que les autres investisseurs investiront également, ils investiront tous et chacun sera justifié *a posteriori* d'avoir investi. Mais on voit aussi que dans certaines circonstances, une telle approche de la politique industrielle d'un pays est insuffisante. Le marché peut par exemple être trop restreint, auquel cas un plan d'investissement coordonné ne générera pas un revenu suffisant pour stimuler le développement. On voit également que dans certaines circonstances, un tel plan coordonné n'est pas nécessaire. Il se pourrait qu'une modeste subvention suffise à rendre un investissement profitable à l'économie, jusqu'à résoudre le problème de coordination. Une fois cette modernisation réalisée, et un certain nombre d'entreprises payant des salaires plus élevés, la subvention pourrait être supprimée. On peut aussi imaginer que cette modernisation soit réalisable sans aucune intervention de l'Etat, si le marché est suffisamment vaste pour que certains producteurs réalisent cette modernisation et pas les autres.

Krugman (1999) nous montre pourquoi ce genre de discussion pointue est utile :

D'après mon observation personnelle, jusqu'à ce que Murphy et al. aient publié leur formalisation [des travaux] de Rosenstein-Rodan, les conclusions de celui-ci

n'étaient pas évidentes pour beaucoup de gens, même pour les spécialistes du développement. Les économistes avaient tendance à trouver absurde l'histoire du Big Push : ils estimaient que si la nouvelle technologie est meilleure, alors les entreprises rationnelles ne peuvent que l'adopter ! (ils oubliaient l'interaction entre les économies d'échelle et la taille du marché). Ceux qui n'étaient pas économistes avaient tendance à penser que les histoires de Big Push mettaient en jeu tout un ensemble d'éléments relevant de plusieurs disciplines, et passaient ainsi à côté de l'essentiel. En d'autres termes, les économistes étaient empêtrés dans leurs modèles habituels, et les autres étaient perdus dans leurs repères comme on peut l'être quand on n'a aucun modèle explicite sous la main.

Intéressons-nous à une autre version, plus actuelle, d'un problème voisin, d'importance cruciale pour une politique gouvernementale dans les pays en développement actuels en Phase 3. Une intervention de l'Etat est-elle nécessaire pour résoudre un problème de coordination de l'investissement dans le cadre d'un programme d'industrialisation orienté vers l'extérieur ? Ici, la taille du marché est énorme puisqu'il s'agit du monde entier. Une coordination de l'investissement, destinée à créer la demande, n'a donc pas lieu d'être. Pendant longtemps, cet argument a servi à critiquer la théorie du Big Push.⁹ Cependant, il se peut qu'une intervention de l'Etat reste nécessaire pour résoudre des problèmes du côté de l'offre. Rodrik (1996) étudie le cas dans lequel une industrialisation réussie suppose un input intermédiaire critique (qui pourrait être par exemple une main-d'œuvre qualifiée). Il examine ce qui se produirait si cet input n'était disponible qu'à condition qu'il y ait suffisamment d'investisseurs pour investir au même moment, en raison des effets externes supplémentaires entraînés par la formation d'un employé supplémentaire. Dans quelles circonstances l'intervention de l'Etat, pour assurer l'infrastructure de base (dans ce cas, l'éducation), sera-t-elle nécessaire ? Dans quelles circonstances sera-t-elle suffisante ? Le meilleur moyen d'arriver à ce résultat consiste-t-il à coordonner des dépenses publiques ou à subventionner les producteurs ? Ce sont là des questions auxquelles une simple théorie peut aider à répondre. C'est précisément à ce sujet que Bhagwati (1996) a consacré un article, qu'Irma Adelman cite avec admiration.

Dans ce genre de circonstances, le propos des articles théoriques est de montrer dans quelle mesure une certaine intervention de l'Etat, proposée pour résoudre le problème identifié, est nécessaire, ou suffisante, pour le résoudre. On peut imaginer identifier les carences du marché, puis construire un modèle simple pour voir si les solutions proposées sont nécessaires, ou suffisantes, pour résoudre le problème. C'est là que s'impose le principe de simplicité.

Le véritable point de vue d'Adelman ? Qu'il ne faut pas se contenter d'être simple

Je pense qu'en réalité, Irma Adelman serait d'accord avec tout ce qui précède. Dans son chapitre, ainsi que dans d'autres publications, elle fait montre d'une grande considération envers le recours à la théorie pour trouver la réponse à des questions précises, tout comme dans mon exemple qui précède. Je suppose qu'elle dirait que les réponses aux questions posées dans ces modèles simples ne suffisent pas. L'élaboration de modèles simples permet de cerner la structure sous-jacente des problèmes, cependant, comme elle l'affirme, on ne devrait pas envisager une politique sur la seule base des éclairages que donnent ces

modèles. Ils nous disent à quoi il faut penser, mais ne donnent pas les réponses aux questions de politique. C'est pourquoi les critiques que formule Adelman portent moins sur les théoriciens de l'économie qui s'attachent au principe de simplicité que sur ceux qui voudraient essayer d'appliquer à la réalité politique les résultats obtenus à partir des modèles simples, sans une réflexion sérieuse.

Nous pouvons tous imaginer l'enthousiasme du jeune diplômé de second cycle en électronique, frais émoulu d'une grande école d'ingénieurs, baignant dans la clarté des équations de Maxwell, qui entre chez Boeing pour fabriquer des avions. On ne tardera pas à lui dire : « Doucement, fiston, commence par acquérir de l'expérience ». C'est ce même conseil que nous donne Irma Adelman : « Formez-vous à la théorie, un bon bagage formel ne fait pas de mal. Mais un peu de sagesse non plus. Surtout si vous êtes un décideur politique revenant d'une visite à la Banque Mondiale ou au FMI. »

Je tiens à remercier Ravi Kanbur pour les discussions utiles que j'ai pu avoir avec lui. Dans ce qui suit, je reprends en partie ce que disent Kanbur et Vines (à paraître). Paul David a fait des remarques sur une ébauche antérieure et m'a permis d'éviter une grave erreur. Même si cet article ressemble peut-être davantage à ce qu'il aurait souhaité, il ne peut pas pour autant en être tenu pour responsable.

Notes

1. Je me rappelle très bien l'enthousiasme avec lequel j'avais lu cet ouvrage lorsque j'étais étudiant en premier cycle.

2. Krugman (1999) : 1. Ce paragraphe est repris et adapté d'un article de Krugman.

3. Lors d'une lecture de l'article d'Adelman, ceux qui adhéraient à cette conception plus large, à une époque que je désigne sous le nom de Phase 1, étaient les « théoriciens classiques du développement ». Ils n'étaient pas coupables d'adhérer au principe du facteur unique qu'elle critique. Une telle conception était propre aux « théoriciens néoclassiques du développement ». Cependant, dans cette lecture, pour que porte l'argument exposé dans cette section de son article, il lui faudrait montrer que ces « bons gars » se sont trouvés marginalisés par le succès immérité des « mauvais », à savoir les tenants de la cause unique. Ce qu'elle ne montre pas.

4. Ainsi, par exemple, la macroéconomie connut un changement de paradigme similaire, comme nous l'avons déjà remarqué.

5. Tout cela ne fut évidemment pas sans rapport avec le fait que dans l'esprit du public, et d'une manière en grande partie justifiée, les instabilités des années soixante-dix, qui rendaient clairement nécessaires des changements politiques, étaient liées à l'interventionnisme de la période précédente.

6. John Williamson s'est récemment penché sur l'étrange histoire de ce terme qu'il a inventé (Williamson, 1990). Comme il le remarque, « Il me semble que ce terme a pris une connotation significativement différente de celle que je lui avais donnée, et qu'on l'utilise aujourd'hui comme synonyme de ce que l'on appelle souvent en Amérique latine le « néo-libéralisme », ou de ce que George Soros (1998) a appelé le « fondamentalisme du marché » (Williamson, 2000 : 251-252).

7. Balassa (1989) est un exemple de la littérature typique des années quatre-vingt. Ce point de vue a été repris plus récemment par Dollar (1992) et Edwards (1993). On trouve chez Krueger (1998) une re-formulation récente de l'argumentation de base. Rodrik (1999) propose une révision suivie d'une critique de la littérature empirique consacrée à affirmer le lien entre la libéralisation des échanges et la croissance.

8. Bien que la croissance du commerce mondial ait été loin d'être stable dans les années soixante-dix et au début des années quatre-vingt, les pays en développement qui se sont lancés dans la libéralisation ne furent pas exposés à la volatilité des flux de capitaux à laquelle de tels pays se trouvent exposés aujourd'hui.

9. Je suis reconnaissant à Katie Low de m'avoir éclairé sur ce sujet.

Commentaire

Sir Hans Singer

COMME ON POUVAIT S'Y ATTENDRE, ce texte d'Irma Adelman est brillant et provocateur. Rares sont ceux qui désapprouveront sa conclusion selon laquelle le développement économique est un processus dynamique à plusieurs facettes, dans lequel interagissent divers facteurs de manière complexe, et selon laquelle il convient de se méfier des explications fondées sur l'existence d'un facteur unique et qui prétendent à une validité universelle. De même, on ne peut qu'être d'accord avec sa recommandation – à l'attention de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire International (FMI), mais sans doute valable pour tous les bailleurs de fonds ainsi que pour les analystes – de donner aux décideurs politiques des conseils plus « différenciés » et plus spécifiques en fonction des caractéristiques de chaque Etat, parmi la multitude de pays en développement qui ont chacun une histoire, des institutions, des politiques et des objectifs différents. En ce qui concerne la Banque Mondiale et le FMI, j'ajouterai que ce chapitre d'Irma Adelman apporte aussi des éléments de réflexion en faveur d'un cadre de discussion sur les ajustements structurels plus élargi que le cadre actuel, trop étroit, dans lequel les fonctionnaires de la Banque Mondiale et du FMI siègent d'un côté de la table, et le ministère des Finances et les dirigeants de la Banque centrale de l'autre.

J'émetts cependant quelques doutes à propos du traitement un peu sommaire des divers paradigmes liés au principe du facteur unique. Un certain nombre d'exemples qu'elle cite, à propos des idées fausses liées à un facteur unique – capital physique, esprit d'entreprise, prix relatifs, commerce international, capital humain, Etat hyperactif ou inefficace – n'étaient pas censés constituer des explications suffisantes du développement, mais plutôt des facteurs jusqu'alors négligés, qui ont chacun son importance lorsqu'on les associe à d'autres. C'est en fait ce qui ressort de l'argumentation même d'Irma Adelman et de son analyse des divers « facteurs X » dans laquelle, à plusieurs reprises, elle mentionne d'autres facteurs. Certains de ces facteurs sont eux-mêmes complexes et à plusieurs facettes. Il en est ainsi, par exemple, du concept de capital humain, qu'elle attribue à l'Ecole de Chicago (Lucas et Romer), mais que certains d'entre nous attribuent aussi aux *Human Development Reports* du Programme des Nations Unies pour le Développement : un faible capital humain peut être la conséquence d'un faible niveau de revenu, d'une éducation lacunaire, d'une santé publique désastreuse, d'une mauvaise formation, d'un manque d'opportunités d'emploi, etc. Les recommandations pour la création et la revalorisation d'un capital humain doivent par conséquent être « adaptées au cas de chaque Etat,

et différenciées», et être fonction de l'histoire et des institutions du pays concerné. N'en déplaise aux tenants de la simplicité, il n'y a là rien de «simple».

Mon autre réserve concerne la nette distinction qui est faite tout au long de ce chapitre entre la substitution à l'import et la promotion des exportations. Dans la pratique, cette distinction n'est pas simple. Adelman aurait-elle été elle-même victime du principe de simplification? Bien sûr, une dévaluation stimule à la fois la substitution à l'import et la promotion des exportations. La Corée du Sud a souvent pris garde d'éviter la surévaluation de sa devise, a souvent favorisé simultanément les exportations dans un secteur et la substitution à l'import dans un autre, et a encouragé la production locale des inputs nécessaires à ses industries d'exportation, afin d'accroître la valeur ajoutée nette de ses exportations (souvent très faible à l'origine). Cette substitution à l'import, concernant les inputs nécessaires à l'export, doit-elle être considérée comme une substitution à l'import ou comme une promotion des exportations? Il semblerait que l'on se trouve ici dans un cas de figure analogue à celui de la bouteille à moitié vide ou à moitié pleine. De telles complications ne peuvent que semer le doute sur les distinctions tranchées, si l'on en excepte la distinction qui est faite dans ce chapitre entre la substitution à l'import réalisée par les nouveaux pays émergents qui essaient d'être compétitifs, lorsque la situation le justifie (et lorsque c'est vraiment inévitable) et celle qui est réalisée par les économies matures, pour lesquelles ce genre de politique n'est généralement pas appropriée.

En ce qui concerne la dépendance vis-à-vis du chemin suivi et la distinction entre un équilibre à faible niveau (la trappe de pauvreté) et les voies qui mènent à un développement dynamique auto-entretenu, le contenu de ce chapitre est particulièrement convaincant. J'ajouterai éventuellement un hommage à Keynes, dont la démonstration de la possibilité d'un équilibre de sous-emploi était une anticipation évidente de la trappe de pauvreté. En fait, sa défense de l'économie duale (des politiques différentes pour les situations de sous-emploi et de plein-emploi) a favorisé l'apparition de l'économie du développement (des politiques différentes pour les pays riches et les pays pauvres). Il faut cependant convenir avec Adelman que cette idée «double» peut induire en erreur si l'on comprend qu'il doit y avoir une seule «bonne» politique pour tous les pays riches et une autre «bonne» politique unique pour tous les pays pauvres. La métaphore qui convient le mieux est sans doute celle du «soliste et de l'orchestre» plutôt que celle du «soliste et du duo».

On pourrait discuter d'autres points particuliers – par exemple, de l'idée que l'aide alimentaire soit un moyen de «maintenir les revenus des zones rurales à un faible niveau». La révolution verte, dans le Pendjab, s'est produite à un moment où l'aide alimentaire américaine était massive, selon la Loi 480. Cependant, bien qu'il revienne au commentateur de critiquer et d'émettre des réserves, une contribution aussi originale et aussi remarquable mérite plutôt une conclusion enthousiaste. Adelman nous montre en particulier, d'une manière convaincante, que l'histoire n'est pas une «foutaise», comme le disait Henry Ford, mais que nous en faisons partie aujourd'hui, et que c'est elle qui construit l'avenir.

Le défi du développement revu et corrigé

Vinod Thomas

LA DÉCENNIE DES ANNÉES QUATRE-VINGT-DIX aura été une période de développement vertigineux. En Extrême-Orient, plusieurs pays en développement auront connu les taux de croissance les plus élevés que l'on puisse imaginer, puis le déclin le plus fort. Les politiques de libre marché auront ainsi connu à la fois le plus grand gage de réussite et le plus grand désaveu. Cette décennie aura été en quelque sorte un résumé des expériences de 50 années de développement et des diverses approches plus ou moins pertinentes, dont on pourra tirer des leçons pour le siècle qui commence.

L'évaluation du progrès

Au début des années quatre-vingt-dix, le *World Development Report 1990 : Poverty* (Banque Mondiale, 1990) recommandait une double stratégie pour combattre la pauvreté : une croissance élargie et une amélioration de l'accès aux services sociaux. Le *World Development Report 1992 : Development and the Environment* (Banque Mondiale, 1992) préconisa une autre stratégie double pour un développement durable, consistant à renforcer les liens positifs entre le développement et la protection de l'environnement et à neutraliser les liens négatifs entre la croissance économique et l'environnement.

Tenant compte d'une expérience de 40 ans de développement, le *World Development Report 1991 : The Challenge of Development* (Banque Mondiale, 1991) résumait les actions et politiques qui avaient fait la différence entre les pays hautement performants (en termes de croissance et de progrès social) et les pays peu performants, celles qui avaient contribué au succès des pays d'Extrême-Orient ou aux revers essuyés par les pays d'Afrique subsaharienne, et qui avaient permis de modestes progrès partout ailleurs dans les pays en développement. À partir de ces observations, l'étude mentionnait une ébauche de consensus sur une approche du développement favorable au marché, appelant à réexaminer le rôle de celui-ci ainsi que le rôle de l'Etat. Selon cette étude, l'Etat joue un rôle crucial dans le soutien, pas nécessairement direct, des fonctions clés dans lesquelles le secteur privé, en général, n'investit pas assez, à savoir l'éducation de base, la lutte contre la pauvreté, la protection de l'environnement, la mise en place du cadre légal et le renforcement du système financier. L'étude recensait les orientations communes suivies par les pays ayant réussi :

- Investir dans le facteur humain, à travers l'éducation et la santé publique.
- Améliorer le fonctionnement du marché, la concurrence et le climat de l'entreprise.
- Ouvrir l'économie aux échanges commerciaux internationaux et à l'investissement extérieur.
- Assurer une bonne politique macroéconomique.
- Homogénéiser les interventions de l'État et la libéralisation du marché, pour une meilleure synergie.

Les acquis du développement

Le développement est lié au bien-être des populations, à la qualité de la vie et à l'environnement naturel. Il doit tenir compte de tous les facteurs, des générations futures et de l'état de la planète dont ils hériteront. Pour réussir durablement, une stratégie du développement doit impliquer les populations. C'est pourquoi il n'est pas possible de mesurer le développement à l'aide des seuls taux de croissance économique. La qualité, la dispersion, la composition et la durabilité de cette croissance sont tout aussi importantes.¹

On a souvent utilisé la croissance du produit intérieur brut (PIB) par habitant pour approcher l'avancée sociale globale et le progrès durable du niveau de vie, en partie parce que l'on considère que le progrès social est lié à la croissance du PIB, et en partie par commodité (les taux de croissance du PIB sont relativement faciles à quantifier).² Aujourd'hui, nous savons que l'on ne peut se fier au PIB comme mesure unique du bien-être. D'autres indicateurs multidimensionnels sont nécessaires, notamment des indices du développement humain, de l'état des ressources naturelles et de la durabilité de l'environnement.³

La qualité de la vie se mesure à travers pas moins de trois dimensions, sur le futur autant que sur le présent. La satisfaction directe des populations est fonction de l'éducation et d'autres indicateurs des facteurs humains, tels que l'espérance de vie ou l'alphabétisation (ci-après désignés par H), des ressources naturelles (N) telles que l'air pur et l'eau potable, et des flux de biens de consommation (C) comme l'alimentation et l'habitat. Les populations se préoccupent également du bien-être des générations futures et de la manière dont celles-ci pourront profiter de tous ces aspects de l'existence (et à quel prix). Une société cherchera à obtenir le maximum dans ces diverses dimensions, compte tenu des contraintes en matière de ressources globales. Les trois dimensions H , N et C sont interdépendantes. Un progrès dans ces trois dimensions à la fois signifie un développement.

Chacune de ces dimensions, liée au bien-être, peut se mettre sous la forme réduite suivante :

$$\begin{aligned}\dot{H} &= h(H_0, P_H; \dot{N}, \dot{C}) \\ \dot{N} &= n(N_0, P_N; \dot{H}, \dot{C}) \\ \dot{C} &= c(C_0, P_M, P_O, P_F, G; \dot{H}, \dot{N})\end{aligned}$$

\dot{H} , \dot{N} et \dot{C} désignent les variations du développement humain, du capital naturel et de la consommation physique (ou du produit national brut – PNB). Le symbole $\dot{}$ indique une variation en pourcentage de la variable; l'indice 0 indique le niveau initial. P désigne les variables qui représentent la politique: la politique macroéconomique (P_M), l'ouverture aux échanges (P_O), la profondeur financière (P_F), les dépenses sociales (P_H) et l'action environnementale (P_N). G désigne la gouvernance.

Dans l'idéal, nous devrions commencer par évaluer les acquis du développement à l'aide d'indicateurs du progrès humain et environnemental, et nous tourner ensuite seulement vers des indicateurs intermédiaires comme la croissance du PIB ou du PNB. Cependant, faute de disposer des données fiables qui seraient nécessaires pour construire des indicateurs valables du progrès humain et environnemental, il nous faut encore compter fortement sur le PNB et sur le PIB. Dans cette étude, nous nous intéressons à deux séries d'indicateurs concernant le développement humain et la durabilité de l'environnement, en plus de la croissance du PIB. Il sera bon par la suite de prendre plus directement en considération les autres dimensions, notamment le bien-être culturel.

La prise en compte simultanée des trois séries d'indicateurs est d'une certaine manière rassurante: la croissance du PIB paraît ainsi positivement corrélée avec les indicateurs du développement humain et du progrès social. Cependant, il arrive souvent que ces corrélations ne soient pas statistiquement significatives (voir tableau 1). La faible corrélation observée entre la croissance du PIB et le progrès social peut être imputable pour partie aux problèmes que pose la mesure de la qualité et de la répartition de l'éducation et de l'état de la santé publique, mais elle ne fait que justifier la prise en compte directe des indicateurs sociaux dans la mesure du développement.

Une autre observation conduit à élargir la mesure du développement, le fait qu'il existe une corrélation négative entre la croissance du PIB et les indicateurs de la durabilité de l'environnement (les variations de la quantité des émissions de dioxyde de carbone et de la superficie des forêts). Il s'agit là d'une constatation qui a son importance, et que corroborent les données concernant d'autres indices environnementaux, comme les émissions de particules et de dioxyde de soufre. Les liens dont il est question ici sont confirmés par l'analyse économétrique préliminaire.

Les progrès accomplis dans le développement humain au cours des quatre dernières décennies ont été considérables dans certains domaines, comme la mortalité infantile et l'alphabétisation des adultes. La lutte contre la pauvreté a donné des résultats plus inégaux (figure 1). En ce qui concerne la durabilité de l'environnement, les résultats sont bien pires encore, en termes d'évolution de la déforestation et d'émissions de dioxyde de carbone (figure 2).

Dans les pays en développement, on a pu observer un progrès régulier dans la croissance du PIB à partir de 1965 et pendant trois décennies, et l'écart moyen de revenu entre les pays en développement et les pays riches s'est modestement réduit. On observe toutefois de nettes différences parmi les pays en développement, notamment entre la réussite spectaculaire des pays d'Extrême-Orient et des résultats moins glorieux un peu partout ailleurs (figure 3). Les résultats varient cependant selon la manière dont on compare les taux de croissance. Lorsque l'on pondère les taux de croissance par les niveaux de revenu, la décennie des années quatre-vingt est désastreuse pour la plus grande partie du monde. Le tableau devient cependant moins sombre lorsque l'on pondère les taux de croissance par la population, car les pertes réalisées dans les pays à revenu moyen, surtout ceux d'Amérique latine, ont un poids moindre, et les progrès réalisés par les plus grands pays à faible revenu, la Chine et l'Inde, ont un poids plus important. Dans les années quatre-vingt-dix, on observe une convergence entre les taux de croissance des pays riches et ceux des pays pauvres, les taux de croissance des pays à revenu moyen d'Amérique latine ayant augmenté.

Tableau 1. Corrélations entre trois indicateurs du développement, pour la période 1980-1996

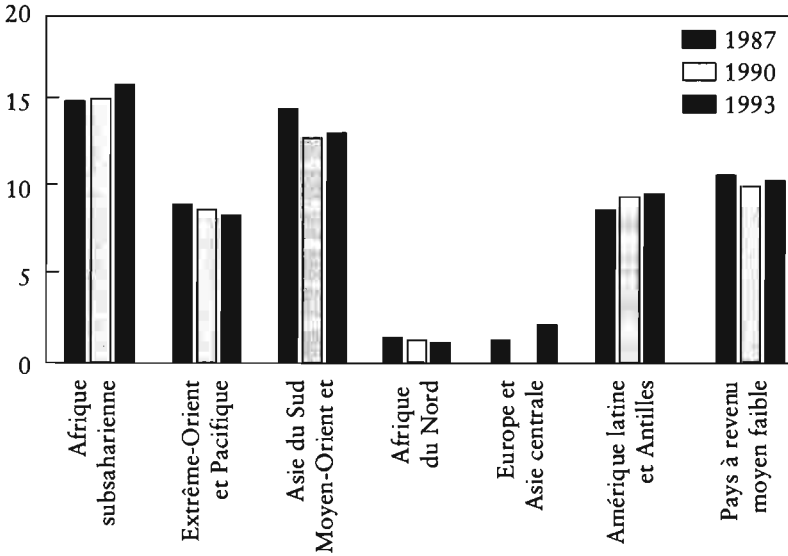
	Développement humain				Croissance du revenu (croissance du PIB)	Durabilité de l'environnement		
	Réduction de la pauvreté	Progrès de l'alphabétisation	Réduction de la mortalité infantile	Réduction de l'inégalité des sexes		Réduction des émissions de dioxyde de carbone	Evolution de la superficie des forêts	Réduction de la pollution de l'eau
<i>Développement humain</i>								
Réduction de la pauvreté	1	-0.24	0.36	-0.50	-0.37	-0.46	-0.06	-0.33
		0.25	0.07	0.14	0.07	0.02	0.78	0.27
		25	25	10	26	27	27	13
Progrès de l'alphabétisation		1	0.02	0.02	0.24	0.02	-0.23	-0.15
			0.84	0.92	0.04	0.87	0.03	0.32
			66	30	76	90	90	44
Réduction de la mortalité infantile			1	-0.12	0.07	-0.23	-0.25	-0.14
				0.59	0.58	0.06	0.04	0.40
				21	63	68	69	37
Réduction de l'inégalité des sexes				1	-0.02	0.18	0.00	-0.11
					0.90	0.32	0.99	0.71
					29	31	28	15
<i>Croissance du revenu (croissance du PIB)</i>								
					1	-0.64	-0.09	0.18
						0.00	0.45	0.25
						81	82	42
<i>Durabilité de l'environnement</i>								
Réduction des émissions de dioxyde de carbone						1	0.22	0.03
							0.04	0.82
							87	47
Evolution de la superficie des forêts							1	-0.03
								0.82
								52
Réduction de la pollution de l'eau								1

Remarque : les trois valeurs qui figurent dans chaque cellule du tableau sont le coefficient de corrélation, le seuil de signification et le nombre de pays. Les chiffres en gras sont significatifs à 10 % ou plus.

Source : Banque Mondiale, *World Development Indicators 1998* ; calculs de l'auteur.

Figure 1. Indice de l'écart de la pauvreté par région, pour 1987, 1990 et 1993

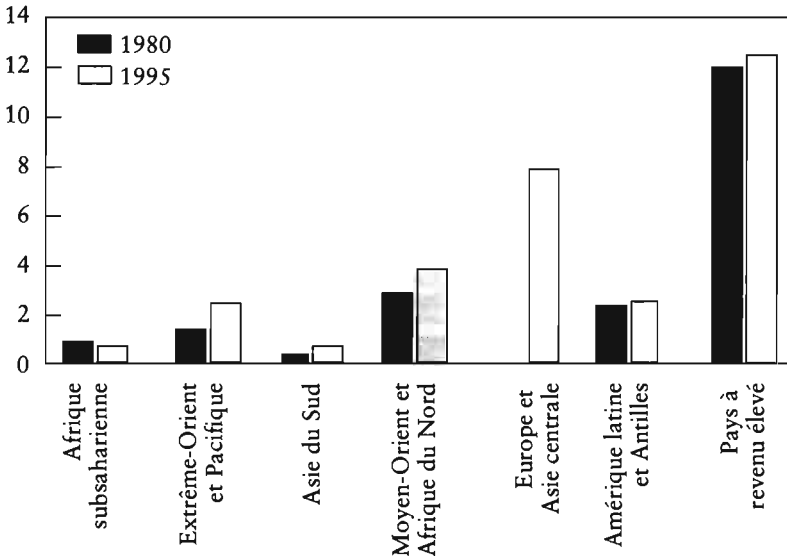
Pourcentage de pauvreté



Source: Ravallion and Chen (1997).

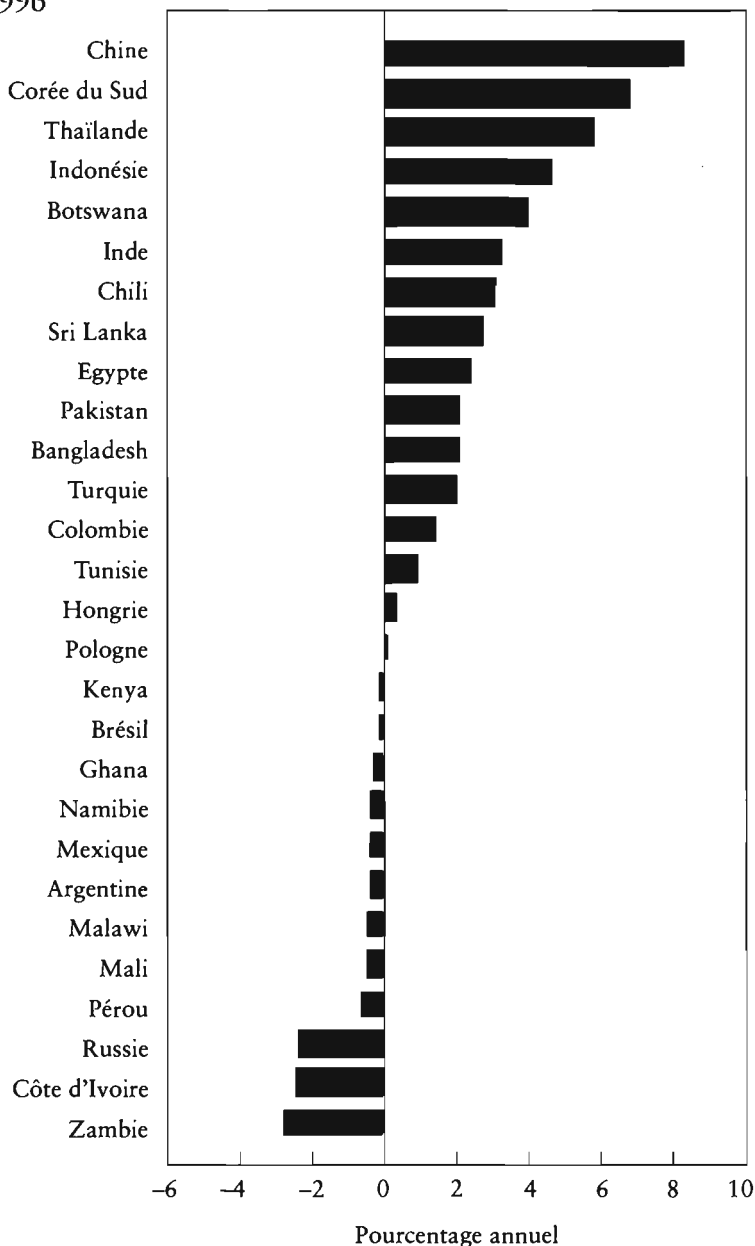
Figure 2. Emissions de dioxyde de carbone par habitant, par région, pour 1980 et 1995

Tonnes par habitant



Source: World Bank data.

Figure 3. Croissance du revenu moyen, pour une sélection de pays, entre 1980 et 1996



Remarque : le revenu est ici le PIB par habitant à parité de pouvoir d'achat (PPA), en dollars internationaux 1987 constants.

Source : Banque Mondiale.

Tableau 2. Résultats du développement, par type de croissance

<i>Indicateur</i>	<i>Période</i>	<i>Moyennes sans pondération</i>		
		<i>Croissance forte</i>	<i>Croissance modérée ou en amélioration</i>	<i>Croissance faible</i>
Nombre de pays en développement		6	29	52
Pauvreté (pourcentage de la population disposant de moins de 1 \$ US par jour)	1990s	19,3	35,8	35,1
	1980s	23,2	38,1	31,8
Mortalité infantile (pour mille nouveau-nés viables)	1990s	41,2	74,7	94,3
	1980s	62,5	83,9	124,9
Illettrisme (%)	1990s	17,9	28,0	31,8
	1980s	24,8	33,2	42,5
Espérance de vie (années)	1990s	67,9	62,2	59,4
	1980s	63,7	59,0	57,4
Inégalité de revenu (coefficient de Gini)	1990s	39,2	42,8	41,8
	1980s	38,3	43,8	41,3
Croissance du PIB (% par an)	1990s	7,5	4,8	0,7
	1980s	7,1	2,0	2,4
Croissance du stock de capital (% par an)	1990s	9,4	2,4	2,0
	1980s	8,4	3,0	3,9
Croissance de la productivité globale des facteurs (% par an)	1990s	2,9	1,6	-1,2
	1980s	1,9	-1,4	-0,7
Inflation, mesurée par l'indice des prix à la consommation (% par an)	1990s	7,8	40,8	174,6
	1980s	7,1	173,6	43,9
Emissions de dioxyde de carbone (en tonnes de carbone par habitant)	1990s	3,1	1,9	2,0
	1980s	1,8	1,9	1,7
Déforestation (% par an)	1990-95	1,1	1,2	0,9
Pollution de l'eau (en kg de polluants organiques de l'eau par travailleur et par jour)	1990s	0,16	0,18	0,20
	1980s	0,17	0,22	0,22

Remarque : voir le texte pour plus de détails sur le classement des pays. Pour certains pays, certaines variables sont manquantes. En particulier, les données concernant la pauvreté ne sont disponibles que pour un petit nombre de pays.

Source : sources diverses ; calculs de l'auteur.

On peut présenter les mêmes résultats sous une autre forme, en classant les pays en développement en trois groupes: les pays à forte croissance (plus de 5 % par an) dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix; les pays à croissance modérée (entre 4 et 5 % pour les deux décennies) ou à croissance en amélioration (plus élevée d'au moins 2 points par an dans les années quatre-vingt-dix que dans les années quatre-vingt); enfin, les pays à croissance faible ou en chute (voir tableau 2). D'une manière générale, les indicateurs du développement humain ont progressé, la meilleure performance ayant été atteinte par des

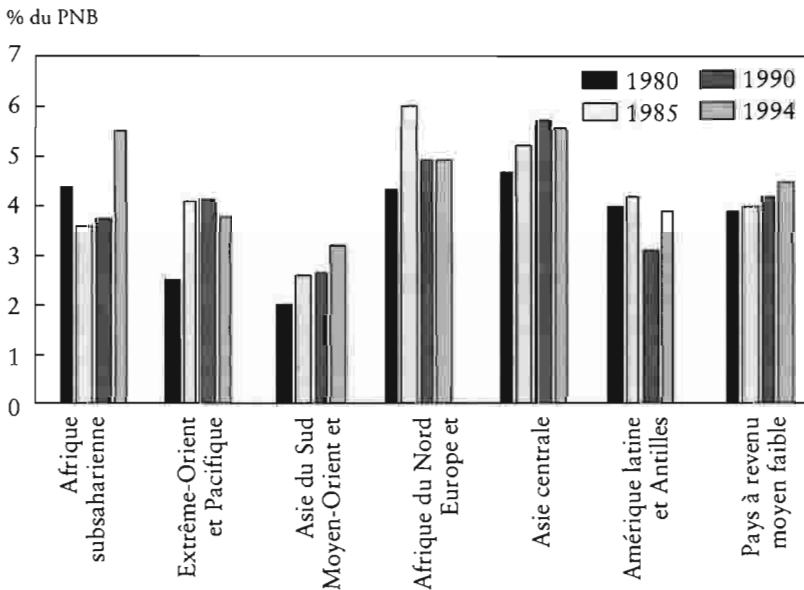
pays à forte croissance. Pour les indicateurs de la durabilité de l'environnement, les résultats sont plus mitigés : dans les pays dont la croissance est la plus rapide, le niveau des émissions de dioxyde de carbone par habitant est plus élevé, les taux de déforestation sont plus élevés, cependant les niveaux de pollution de l'eau sont légèrement moindres.

Des politiques et des institutions favorables au marché

Un certain nombre de pays en développement se sont longtemps opposés aux mesures politiques nécessaires pour établir un climat favorable au marché, et certaines politiques font encore l'objet de litiges. Cependant, dans les années quatre-vingt-dix, de nombreux pays en développement se sont efforcés de les mettre en application.

Investir dans le facteur humain. Aucun pays n'est parvenu à un développement durable sans avoir investi de manière substantielle et efficace dans l'éducation et dans la santé. Les pays en développement consacrent une part de plus en plus grande de leurs ressources budgétaires dans les services sociaux (figures 4 et 5), et protègent même ces dépenses sociales pendant les périodes de stabilisation et d'austérité budgétaire. Dans certaines régions, les dépenses sociales du secteur privé ont été importantes, plus particulièrement en Extrême-Orient, où la part du secteur privé dans le total des dépenses a augmenté avec la croissance économique. Les dépenses publiques sont plus importantes dans les pays à faible revenu d'Afrique subsaharienne et d'Asie du Sud. Cependant, le fait que les dépenses

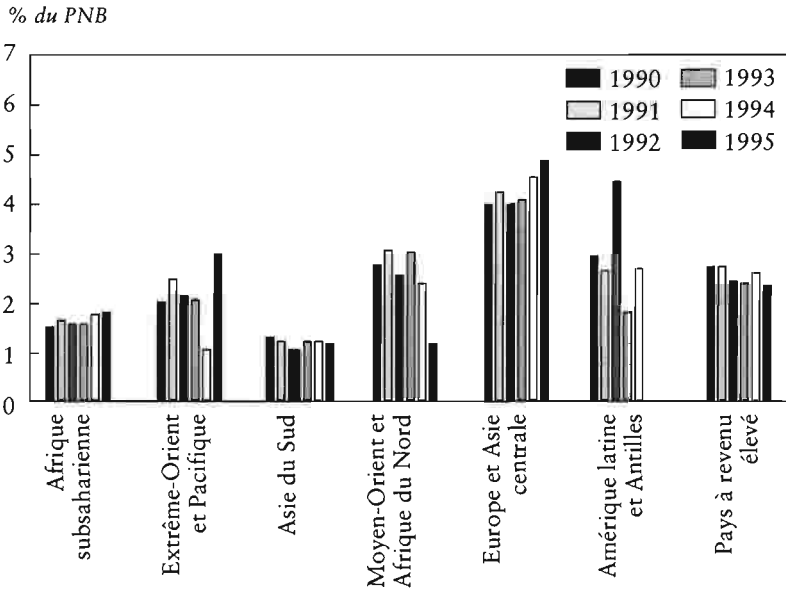
Figure 4. Dépenses pour l'éducation, par région, pour une sélection d'années entre 1980 et 1994



Note: Data are medians.

Source: World Bank, *World Development Indicators* (various years).

Figure 5. Dépenses pour la santé, par région du monde, entre 1990 et 1995



Remarque : les données sont des valeurs médianes.

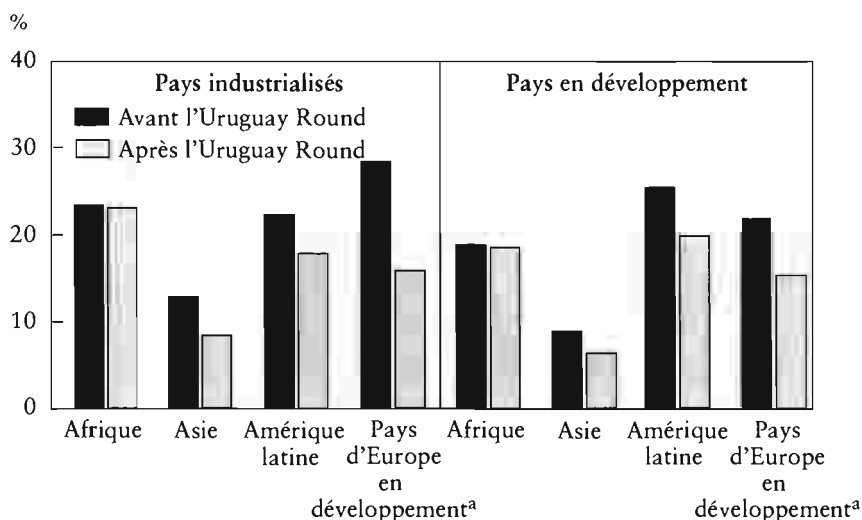
Source : Banque Mondiale, World Development Indicators (pour plusieurs années).

publiques aient ou non des effets bénéfiques dépend de leur répartition et de la qualité des investissements ainsi réalisés, et de la manière dont le secteur privé est incité à accroître ses dépenses.

Ouverture de l'économie et concurrence. A tous points de vue (différences de prix, volumes d'échanges et de flux des capitaux, régime douanier), les pays en développement se sont ouverts davantage à l'extérieur dans les années quatre-vingt-dix. Le ratio des échanges rapportés au PIB a augmenté, dans toutes les régions en développement, tandis que les tarifs douaniers moyens, sur les produits manufacturés, ont diminué, suite aux négociations de l'Uruguay Round (Figure 6). L'ouverture aux flux de capitaux a également progressé dans les années quatre-vingt-dix, parfois de manière considérable. Selon un indice du contrôle financier, celui-ci a nettement diminué dans les années quatre-vingt-dix, après une nette hausse au cours de la décennie précédente.

La libéralisation des marchés intérieurs a également progressé, les gouvernements étant devenus plus disposés à compter sur les marchés, et plus attentifs à la nécessité des mesures incitatives vis-à-vis de l'initiative privée. Les gouvernements se sont lancés dans la privatisation (Figure 7), ont soumis les services publics à des appels d'offres, ont procédé à une déréglementation et ont changé ou supprimé d'autres contraintes sur les échanges et sur la distribution. Un certain nombre de pays d'Afrique, qui exportent des produits de base, libéralisent aujourd'hui ce marché et assouplissent certaines dispositions institutionnelles,

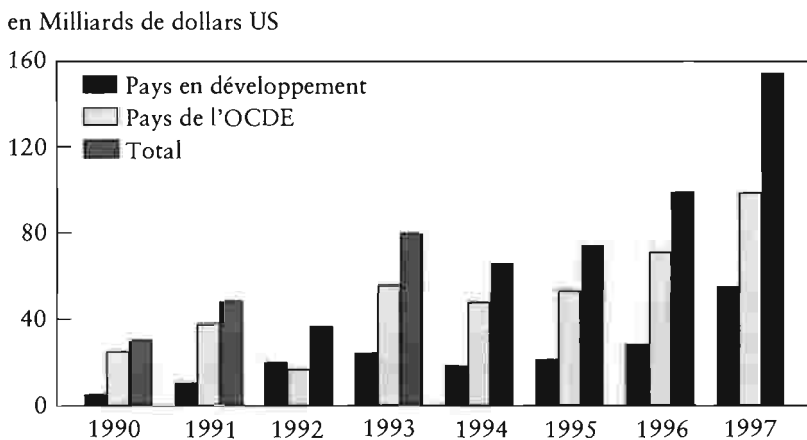
Figure 6. Tarifs douaniers moyens sur les produits manufacturés, par région d'origine, avant et après l'Uruguay Round



a. pays d'Europe et d'Asie centrale à revenus faibles et moyens.

Source : Development Economics Prospects Group, Banque Mondiale.

Figure 7. Mouvements de privatisation, par groupe de pays, entre 1990 et 1997



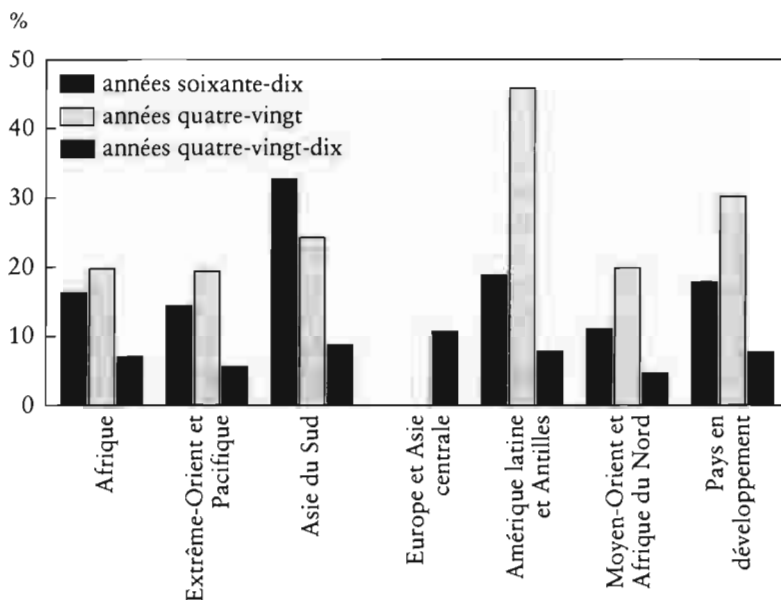
Source : OCDE (divers).

laissant davantage le champ libre aux producteurs en matière de fixation ou de contrôle des prix (Akiyama, 1995).

Stabilité macroéconomique. Les politiques d'ouverture et de concurrence sont étroitement dépendantes de la stabilité macroéconomique. Il existe un indicateur qui prend en compte cette interaction, la prime du marché parallèle pour les échanges extérieurs. Cet indice marque une nette décroissance dans les années quatre-vingt-dix, jusqu'à s'annuler dans certains pays (figure 8). Les déficits budgétaires des Etats ont également diminué très nettement dans la plupart des régions du monde, à l'exception de l'Europe et de l'Asie centrale, après de fortes hausses dans les années quatre-vingt (figure 9). C'est en partie pour cela que l'inflation a diminué dans la plupart des pays en développement.

Politiques environnementales. Un domaine relativement négligé en matière de politique est celui de la gestion de l'environnement. Il n'existe pas d'indicateurs normalisés pour l'évaluation de la durabilité de la politique environnementale d'un pays. Il existe certes des nouveaux indicateurs comme l'épargne réelle, à savoir le taux d'épargne après déduction des investissements en capital humain, la dépréciation des actifs produits, l'épuisement des ressources naturelles et la dégradation de l'environnement, que l'on n'utilise que rarement

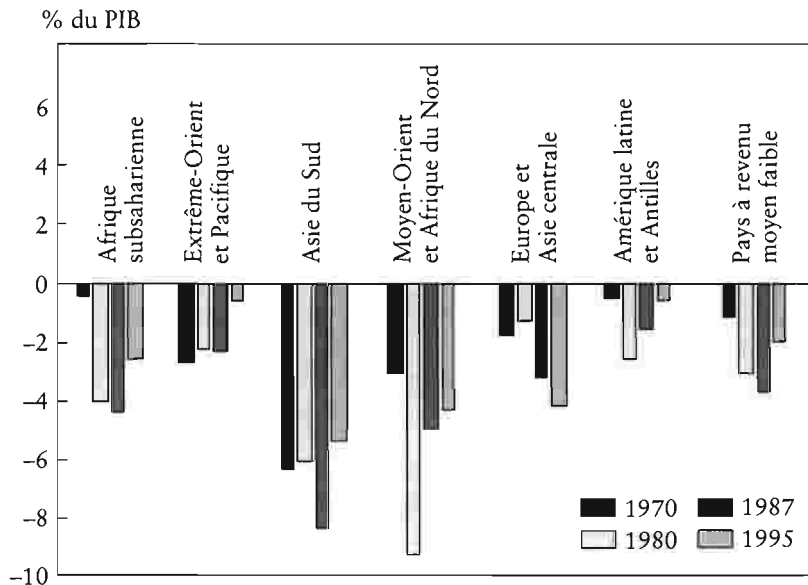
Figure 8. Prime du marché parallèle, par région, pour les années sélectionnées, entre 1966 et 1996



Remarque : La quantité représentée est le rapport (taux du marché parallèle/taux officiel - 1) en pourcentage pour une unité de devise étrangère en unités de la devise locale. Les données ne sont pas disponibles pour toutes les régions.

Source : Easterly & Yu (2000) ; Banque Mondiale, *World Development Indicators* 2000.

Figure 9. Equilibre budgétaire global de l'Etat, entre 1970 et 1995



Remarque : les données sont des valeurs médianes.

Source : Banque Mondiale, *World Development Indicators* (1997, 1998, 1999).

et qui ne sont disponibles que pour une poignée de pays (Banque Mondiale, 1999 : 110). A ce sujet, nous cherchons à obtenir un certain engagement des pays concernés, qui se manifeste, par exemple, par l'établissement d'un profil national des ressources environnementales, ou par la formulation de stratégies de conservation des ressources et de la biodiversité. L'engagement des pays sur des questions environnementales d'ampleur internationale se mesure à leur participation aux efforts mondiaux et à la signature des traités. Il semble qu'il n'existe que peu de lien entre ces mesures et les résultats observables. Il nous faudrait trouver une meilleure façon d'évaluer les relations entre les politiques des pays concernés et un développement durable d'un point de vue écologique.

Les ingrédients manquants. Nous avons vu que les pays en développement avaient continué de faire des progrès mesurables dans les années quatre-vingt-dix, qu'ils avaient réduit les obstacles douaniers aux échanges et aux investissements, supprimé le contrôle des prix sur leurs marchés intérieurs dans l'agriculture et l'industrie, investi dans l'éducation et la santé (tableau 3). L'expérience des années quatre-vingt-dix, aussi bien que les études menées sur un plus long terme, montrent le lien qui existe entre ces dispositions et une croissance économique rapide, et confirment la corrélation positive entre la croissance économique et la réduction de la pauvreté. L'application de telles politiques, qui permettent de relancer la croissance économique, est donc de manière certaine un élément clé de la lutte contre la pauvreté.

Cependant, ces observations permettent aussi de penser que les mesures positives prises

par les autorités gouvernementales et autres, qui retentissent sur la qualité et la durabilité de la croissance, n'ont pas suivi le même rythme que les mesures de libéralisation. Ce déséquilibre peut être mis en rapport non seulement avec la détermination et la capacité des instances politiques exécutives, mais aussi avec les préoccupations et les conseils des organismes extérieurs.

Le reste de ce chapitre est consacré à ces ingrédients manquants pour le développement.

Dans un grand nombre de parties du monde, les perturbations sociales, les conflits au sein de la société civile, l'instabilité politique ou les guerres ont continué d'entraver le pro-

Tableau 3. Performance des mesures prises, par type de croissance

Indicateur	Période	Moyennes sans pondération		
		Croissance élevée	Croissance modérée ou en amélioration	Croissance faible
Nombre de pays en développement		6	29	52
Excédent budgétaire (% du PIB)	1990s	-0,5	-1,2	-3,6
	1980s	-3,5	-4,7	-4,2
Taux effectif de tarification douanière (%)	1990s	24,8	30,0	18,5
	1980s	31,2	31,7	22,8
Volume d'échanges en % du PIB (%)	1990s	26,2	22,9	19,2
	1980s	22,5	38,1	23,6
Ouverture du compte capital (indice)	1996	2,5	3,0	2,9
	1988	2,0	1,9	1,6
Répression financière (indice)	1996	3,8	3,0	3,8
	1973	5,4	6,8	5,8
M2 en % du PIB (%)	1990s	60,2	34,7	27,9
	1980s	43,2	35,9	27,2
Efficacité de l'administration (indice)		1,6	1,3	1,5
Dépenses pour l'éducation (% du PIB)	1990s	3,5	3,8	4,2
	1980s	3,5	3,9	4,0
Dépenses de santé (% du PIB)	1990s	1,3	2,4	2,5
	1980s	1,4	2,7	2,4
Accès aux installations sanitaires (% de la population)	1990s	69,6	56,7	56,2
	1980s	54,3	50,2	44,7
Accès à l'eau potable (% de la population)	1990s	80,7	64,7	60,1
	1980s	64,2	53,2	53,9
Mesures pour l'environnement (indice de 0 à 1)	au niveau international	1,00	0,96	0,88
	au niveau intérieur	0,83	0,81	0,76

Remarque : voir le texte pour plus de détails sur le classement des pays. Pour certains pays, certaines variables sont manquantes. En particulier, les données suivantes ne sont disponibles que pour un petit nombre de pays : taux effectif de tarification douanière, répression financière, et indice de l'efficacité de l'administration.

Source : sources diverses ; calculs de l'auteur.

grès dans les années quatre-vingt-dix. Même si ces événements ne sont pas l'objet de la présente réflexion, leurs effets sur les résultats du développement ne sont que trop visibles. Une bonne vingtaine de pays, représentant un demi milliard d'habitants, n'ont même pas pu être pris en compte dans l'analyse en raison de leur situation socio-politique très instable. Près d'un cinquième de la population de l'ensemble des pays en développement vit actuellement dans une situation conflictuelle ou post-conflictuelle. L'Afghanistan, l'Iran, l'Irak, le Nigeria, le Sierra Leone, le Soudan et l'ancienne Yougoslavie ne sont qu'une petite partie des pays dont le destin, au cours des deux dernières décennies, a été gouverné davantage par des crises socio-politiques que par des politiques économiques.

Au niveau intérieur, les performances économiques des divers pays ont été affectées par des facteurs qui interviennent au niveau mondial ou au niveau transfrontalier – flux de capitaux, pression démographique, migration de la main-d'œuvre, crises écologiques. La population mondiale devrait passer de 6 milliards d'habitants à l'heure actuelle à près de 8 milliards en 2025, même si l'on se réfère à un scénario dans lequel le taux de croissance démographique ne serait que de 1,5 %. Malgré un progrès dans le ralentissement de la croissance démographique, certains pays restent confrontés à une forte croissance de leur population, qui neutralise les efforts entrepris pour parvenir à un développement durable. Le réchauffement planétaire, la dégradation de l'environnement et la perte de diversité biologique continuent de s'aggraver, tandis qu'une population de plus en plus nombreuse n'accède qu'à des ressources mondiales limitées. Ces pressions globales, aussi importantes qu'elles soient pour la compréhension des performances des divers pays, ne sont pas l'objet de la présente étude.

Des leçons négligées

Que nous disent les résultats des pays étudiés, concernant le développement ? Ce qui est peut-être le plus important, la qualité et la durabilité de la croissance n'ont pas été des critères adéquats pour établir une différence fondamentale, en matière de réduction de la pauvreté. Par ailleurs, on a pu observer, de manière générale, un lien entre une croissance rapide et la dégradation de l'environnement.

Atteindre un niveau de croissance qui ait un effet durable sur la pauvreté et qui soit durable d'un point de vue écologique suppose davantage que les prescriptions habituelles en matière de politique. Il faut encore que l'orientation politique de ces pays en faveur du marché intègre dans ses fondements mêmes des mesures positives, non seulement de la part des États mais aussi bien de la part des autres intervenants. Nous pouvons aujourd'hui nous rendre compte que durant ces deux dernières décennies, un grand nombre de pays ont adopté dans une certaine mesure une approche favorable au marché, et se sont fiés à un ensemble de dispositions assez standard dans lesquelles la libéralisation des échanges et la dérégulation du marché intérieur tiennent une place prééminente. En revanche, ces pays se sont relativement peu préoccupés d'un autre ensemble de mesures importantes, qui nécessitent à présent qu'ils s'y attachent, afin de pouvoir atteindre des résultats qui puissent réellement se traduire en termes d'amélioration des conditions de vie de leurs populations. Ces mesures s'imposent plus particulièrement dans quatre domaines critiques.

L'investissement dans le facteur humain. Le degré actuel d'accès aux services sociaux n'est pas satisfaisant. Tandis que la croissance démographique exerce une pression sur des services qui existent en quantité limitée, il importe de se soucier de la qualité de l'éducation et de sa répartition (comme par exemple l'accès des filles ou l'accès des pauvres). Des mesures de soutien au marché de l'emploi sont également nécessaires, ainsi qu'un système de protection sociale. Les Etats ont un rôle crucial à jouer, le rôle d'assurer la qualité et la répartition équitable des services sociaux (sans que ce soit nécessairement en les fournissant eux-mêmes), de promouvoir une meilleure utilisation du capital humain, et de veiller à une juste répartition des terres et des autres ressources essentielles pour la pleine réalisation des bienfaits d'une meilleure éducation et d'un meilleur niveau de santé publique.

La gestion de l'environnement. La dégradation de l'environnement a empiré, du fait de la persistance de la pauvreté, de la pression démographique et d'une croissance économique insouciante de ses conséquences écologiques. Les coûts que représentent la pollution de l'environnement et la surexploitation des ressources sont considérables, et dans certains cas, les dégâts et les pertes sont irréversibles. Rares sont les pays qui ont réellement pris des mesures sérieuses pour s'attaquer aux causes sous-jacentes de la dégradation de l'environnement et de la raréfaction des ressources naturelles, parmi lesquelles il convient de citer les carences du marché, le manque d'information et les problèmes d'incitation et de motivation des agents économiques. La croissance ne doit pas se réaliser aux dépens de l'environnement. Des politiques plus appropriées et une meilleure coordination des incitations, des investissements et des institutions pourraient faire de la croissance écologiquement durable une réalité.

La gestion des risques financiers. L'intégration financière mondiale présente indéniablement des avantages, mais c'est aussi ce qui a rendu les pays en développement plus vulnérables aux soudains revirements dans le comportement des investisseurs, à la fuite des capitaux et aux risques liés au secteur des biens réels. Il est nécessaire de mettre en place des normes agréées au niveau international et des codes de conduite afin de permettre la transparence fiscale, la régulation du système bancaire et la bonne gouvernance des grandes organisations, sans négliger par ailleurs les instruments de gestion des risques sur les marchés. Il importe que les pays concernés n'ouvrent leur compte capital qu'avec précaution, qu'ils se prémunissent contre certains risques de flux à court terme, et que des options telles que les réserves obligatoires et la taxation des transactions à court terme soient effectivement prises en compte.

La garantie d'une bonne gouvernance. La corruption n'est pas seulement un problème moral, c'est aussi une source de coûts sociaux élevés. Elle se nourrit à la fois des mauvaises politiques économiques, des faiblesses des cadres légaux, de trop de réglementation ou de mauvaises réglementations, de trop de discrétion sur la réglementation, et du manque de professionnalisme. Les libertés civiles comptent énormément pour la gouvernance et pour le développement, ainsi que le type de système politique. « Les libertés semblent être fortement et positivement liées aux mesures d'amélioration du bien-être », concluait le *World Development Report 1991* (Banque Mondiale, 1991 : 50). Une société civile impliquée, un contrôle public effectif et une correction rapide des distorsions sont des facteurs essentiels.

Investir dans le facteur humain

Au cours de ces deux dernières décennies, dans les pays en développement, les dépenses liées à la santé et à l'éducation ont représenté une part de plus en plus grande de l'argent public. Cependant, à la lumière des comparaisons effectuées d'un pays à l'autre, il semble qu'il y ait peu de lien entre les dépenses publiques pour l'éducation ou la santé et les résultats observés dans ces secteurs, si l'on tient compte des niveaux de revenu national. Ces constatations reflètent en partie les limites des comparaisons de moyennes d'un pays à l'autre. Plus important, elles mettent en valeur deux autres facteurs : les résultats dépendent en partie de la qualité des services ainsi que de la composition et de l'allocation des dépenses (voir Filmer, Hammer et Pritchett, 1998).

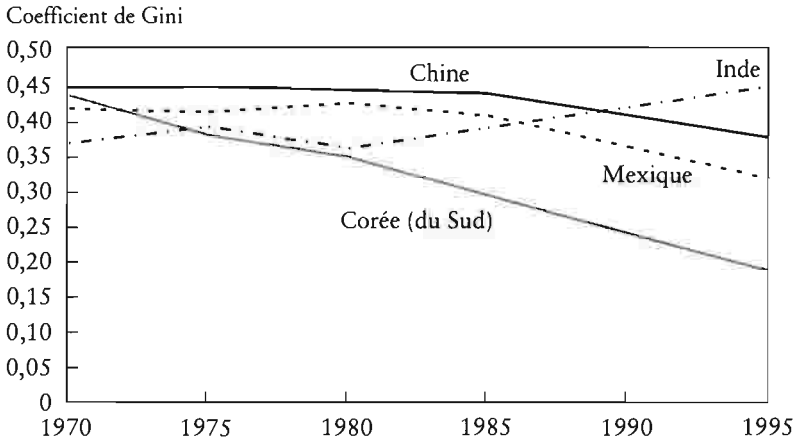
La qualité des services sociaux varie considérablement. Dans le domaine de l'éducation, les différences apparaissent dans toute une série de variables, depuis les taux de redoublement et d'abandon jusqu'aux scores obtenus par les étudiants dans des tests comparables à l'échelon international. Ainsi, par exemple, les taux de redoublement dans le primaire et le secondaire sont bien moins élevés en Extrême-Orient que dans les autres pays en développement dont le niveau de revenu est comparable. En Corée du Sud, les redoublements et les abandons sont extrêmement rares, en partie en raison d'un système de promotion automatique à tous les niveaux, tandis que la suppression des examens d'entrée dans l'enseignement secondaire et supérieur entraîne un accès quasi universel (Thomas & Wang, 1997a).

La distribution des services est également très variable. Ainsi, par exemple, une répartition inégale de l'éducation a tendance à exercer une influence négative sur le revenu par habitant dans la plupart des pays, tout impact du capital physique et du capital travail mis à part (López, Thomas et Wang, 1998). Une répartition plus équitable contribue à assurer des niveaux de revenu plus élevés, avec des effets en retour sur l'offre, la demande et la qualité de l'éducation ainsi que sur ses résultats.

Une meilleure répartition est peut-être même prioritaire sur l'amélioration de la qualité, du moins tant que la couverture n'est pas universelle. López, Thomas et Wang ont estimé les coefficients de Gini de l'accès à l'éducation pour 20 pays. Ils ont observé des différences significatives, dans la répartition de l'éducation, entre les riches et les pauvres. ⁴ La Corée a réussi la plus rapide extension de la couverture éducative et la plus rapide réduction de son coefficient de Gini pour l'éducation (un coefficient plus faible indique une égalité plus grande). Pour l'Inde et le Pakistan, les coefficients de Gini sont relativement élevés, en ce qui concerne l'éducation, et ils ont augmenté depuis 1980. En 1992, le coefficient de Gini de l'Inde, pour le revenu, était comparable à celui de la Corée en 1988, ce qui signifie qu'en Inde, la répartition de l'éducation est bien plus inégale que la répartition du revenu. Le contraire est vrai pour la Corée, depuis la fin des années quatre-vingt. ⁵ Le coefficient de Gini pour le revenu, en Chine, était faible en 1981, mais sa valeur a augmenté en 1995, tandis que celle du coefficient de Gini pour l'éducation a chuté au cours de la même période (figure 10).

Même si l'on pourrait penser que l'éducation progresserait de manière inégale dans un pays où l'analphabétisme passerait de 60 à 20 % ou moins, le coefficient de Gini connaissant une évolution d'abord défavorable puis favorable (de la même manière que la courbe de Kuznets pour le revenu), l'expérience montre le contraire. En

Figure 10. Coefficients de Gini pour l'éducation, sur une sélection de pays, entre 1970 et 1995

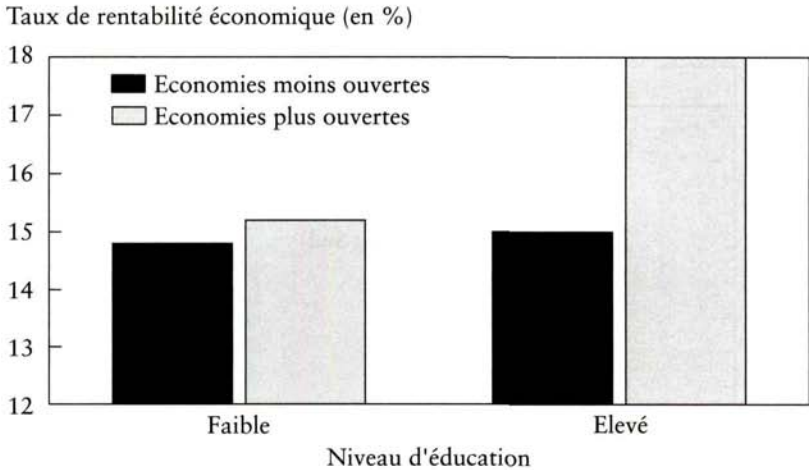


Remarque : l'égalité est inversement proportionnelle à la valeur du coefficient de Gini.
 Source : López, Thomas et Wang (1998).

Argentine et au Chili, par exemple, les coefficients de Gini, pour l'éducation, sont restés faibles tout le long de la période allant des années soixante-dix aux années quatre-vingt-dix. En Corée et dans bien d'autres pays, on a pu observer de nettes décroissances du coefficient de Gini pour l'éducation, sans qu'il y ait eu la moindre augmentation initiale. Seuls quelques pays, parmi lesquels l'Algérie, l'Inde, le Pakistan et la Tunisie, ont connu une évolution significativement défavorable de leurs coefficients de Gini. Par conséquent, il semble que le processus du développement ne passe pas nécessairement par une étape de plus mauvaise répartition de l'éducation.

Aux liens que l'on peut observer entre, d'une part la qualité et la répartition des services sociaux, et d'autre part leur impact, s'ajoute un lien entre la politique économique et son impact, sur l'éducation notamment. Sur un échantillon de 60 pays en développement, entre 1965 et 1987 (avec par la suite une mise à jour à l'année 1994), les taux de croissance économique ont été particulièrement élevés dans les pays connaissant à la fois un niveau élevé d'éducation et une bonne stabilité macroéconomique ainsi qu'une ouverture économique (Banque Mondiale, 1991). L'impact de l'ouverture aux échanges sur la croissance à long terme dépend donc de la manière dont les populations sont capables de recevoir et d'utiliser l'information et la technologie qui leur sont disponibles à travers le commerce et l'investissement extérieur. De même, Thomas et Wang (1997a) ont analysé un échantillon de 1 265 projets de la

Figure 11. Education, ouverture et taux de rentabilité économique de 1 265 projets de la Banque Mondiale



Remarque : les taux de rentabilité économique sont tirés de la base de données d'évaluation du Département d'Evaluation des Opérations de la Banque Mondiale. L'éducation est mesurée sur la base du niveau moyen de scolarisation de la population active, et l'ouverture est mesurée par le logarithme de la prime du marché parallèle des échanges extérieurs.

Source : Thomas & Wang (1997a).

Banque Mondiale et ont trouvé que le taux de rentabilité était de 3 points plus élevé dans les pays disposant à la fois d'une population active plus éduquée et d'une économie plus ouverte que dans les pays ne disposant que d'un seul de ces deux avantages (figure 11).⁶ Dans un échantillon de 12 pays, López, Thomas et Wang (1998) ont constaté qu'un niveau élevé d'éducation de la population active allait de pair avec l'accélération de la croissance, dans un contexte caractérisé par des réformes de marché et une structure de l'économie orientée vers l'extérieur, mais que l'éducation n'avait pas d'impact significatif sur la croissance en l'absence de ces facteurs.

Gérer l'environnement

Un certain nombre d'Etats ont adopté une approche du style « la croissance d'abord, on nettoiera plus tard », en considérant qu'ils peuvent difficilement dégager des ressources pour la protection de l'environnement. A l'heure actuelle, on ne peut que constater, partout dans le monde, que la croissance rapide des années quatre-vingt-dix a abouti à une déforestation et à une dégradation de l'environnement sans précédent, et que de tels taux de croissance ne sont pas viables. Le principe « la croissance d'abord, on nettoiera plus

tard » s'avère être une stratégie très coûteuse, d'un point de vue social comme d'un point de vue écologique, et qui constitue une menace pour la durabilité même de la croissance. Par ailleurs, certains dommages écologiques (en ce qui concerne par exemple la biodiversité ou la santé humaine) sont irréversibles, ce qui signifie que l'option « on nettoiera plus tard » est, en fait, caduque.

Tableau 4. Commerce, croissance, pauvreté et environnement

(en %, sauf mention contraire)

	Commerce		Pauvreté (population disposant de moins de 1 \$ US par jour PPA) diverses années ^a	Environnement	
	(croissance annuelle du volume des exportations de marchandises) 1980-1994	(croissance annuelle du PNB par habitant) 1970-1995		Déforestation annuelle (variation en %) 1981-1990	Augmentation globale des émissions de dioxyde de carbone 1980-1992
<i>Extrême-Orient</i>					
Chine	12,2	6,9	29,4 (1993)	0,7	79,2
Hongkong	15,4	5,7	<1	-0,5	81,3
Indonésie	9,9	4,7	14,5 (1993)	1,1	94,7
Corée du Sud	11,9	10,0	<1	0,1	130,2
Malaisie	13,3	4,0	5,6 (1989)	2,1	150,0
Philippines	5,0	0,6	27,5 (1988)	3,4	35,1
Singapour	13,3	5,7	<1	2,3	66,7
Thaïlande	16,4	5,2	<1	3,5	180,0
Moyenne	12,2	5,4	n.a.	1,6	85,6
<i>Amérique latine</i>					
Argentine	1,9	-0,4	—	0,1	9,3
Bolivie	-0,3	-0,7	7,1 (1990)	1,2	40,0
Brésil	6,2	—	28,7 (1989)	0,6	17,9
Chili	7,3	1,8	15,0 (1992)	-0,1	29,6
Costa Rica	6,6	0,7	18,9 (1989)	3,0	100,0
Mexique	13,0	0,9	14,9 (1992)	1,3	28,1
Pérou	2,4	-1,1	49,4 (1994)	0,4	-8,3
Uruguay	0,9	0,2	—	-0,6	-16,7
Venezuela	1,1	-1,1	11,8 (1991)	1,2	28,9
Moyenne	4,0	-0,1	n.a. 0,5	21,2	

— non disponible.

n.a. non applicable.

a PPA = à parité de pouvoir d'achat. Les données concernant la pauvreté dans le monde proviennent des *World Development Indicators 1997* de la Banque Mondiale. Dans les études isolées, les estimations peuvent être différentes pour le même pays.

Sources : Banque Mondiale (1997a) ; Thomas & Wang (1997b).

La dégradation de l'environnement peut se produire aussi bien dans des pays à forte croissance que dans des pays à faible croissance (tableau 4). Pour l'Extrême-Orient, les chiffres qui concernent l'environnement contrastent fortement avec les données concernant la croissance économique et la réduction de la pauvreté. Au cours du dernier quart de siècle, dans ces pays, les revenus ont connu une croissance annuelle de 5%. La pauvreté a nettement chuté – de pas moins de 50, voire 70%, en Indonésie, en Malaisie et en Thaïlande (Johansen, 1993) – mais la dégradation de l'environnement (pollution, congestion urbaine, déforestation et atteintes à la biodiversité) a surpassé celle de toutes les autres régions du monde. La dégradation des sols, en Extrême-Orient, affecte environ 20% des terres hors agglomérations, conséquence du détrempeage, de l'érosion et de la surexploitation. Sur 50 à 75% des zones littorales et des zones marines protégées, la biodiversité est considérée comme gravement menacée. Dans les pays qui ont commencé à libéraliser leur économie et à connaître une croissance rapide dans les années quatre-vingt, comme la Chine, la Malaisie et la Thaïlande, les émissions de dioxyde de carbone ont triplé.

Pendant, cette dégradation massive de l'environnement ne s'est pas produite exclusivement dans les pays connaissant une croissance rapide. L'Amérique centrale – où la croissance est restée faible et où les niveaux de pauvreté sont restés désespérément élevés – a également connu une déforestation et une dégradation des sols à grande échelle, une surpêche et une grave pollution côtière.⁷

Bien que l'on ne puisse considérer la croissance rapide comme la cause même de la dégradation de l'environnement, on ne peut pas davantage la considérer comme un allié dans la protection de l'environnement (Thomas & Belt, 1997). Une hausse des taux de croissance a tendance à exercer un effet négatif sur l'environnement, en raison des facteurs qui l'accompagnent : développement de l'industrie, urbanisation, exploitation accrue des ressources renouvelables et non renouvelables. Toutefois, la croissance apporte en même temps les conditions d'une amélioration de l'environnement, à travers une progression de la demande pour une meilleure qualité de celui-ci, et à travers une plus grande disponibilité des ressources pour satisfaire cette demande. C'est pourquoi l'effet global de la croissance sur l'environnement peut être, en théorie, aussi bien positif que négatif.⁸

L'expérience dément le bien-fondé du principe « la croissance d'abord, on nettoiera plus tard ». Le coût que représente pour la santé publique le fait de différer le contrôle de la pollution peut facilement dépasser le coût de la prévention. Ainsi, par exemple, les coûts de l'assainissement et de l'indemnisation des victimes de la maladie d'Itai-itai et de l'asthme de Yokkaichi à Minamata, au Japon, par suite d'un empoisonnement au mercure industriel depuis les années cinquante, ont représenté de 1,4 à 102 fois ce qu'aurait été le coût de la prévention (Kato, 1996). Certains dégâts, comme la perte de la biodiversité terrestre et aquatique, du fait de la destruction de l'habitat des espèces, ne pourront jamais être réparés. Dans certaines zones, par exemple, la pollution et les techniques de pêche destructrices ont dégradé les récifs coralliens, et détruit ou menacé de destruction la faune et la flore dépendantes des écosystèmes complexes de ces récifs.

Ce sont les pauvres et les défavorisés qui subissent les plus fortes retombées de la pollution de l'environnement et de la dégradation des ressources naturelles, alors que la responsabilité de leur gaspillage incombe souvent aux riches. La déforestation est liée à l'exploitation non durable du bois par de grandes compagnies qui en font le commerce, mais ce sont les pauvres communautés indigènes qui voient ainsi disparaître leurs ressources de bois de combustion, de fourrage, de plantes médicinales et autres produits de la forêt.

Lorsque la pollution industrielle et les effluents toxiques compromettent la qualité de l'eau, ce sont les pauvres qui en souffrent le plus, puisque ce sont eux qui, souvent, n'ont pas accès à l'eau potable municipale, et qui n'ont pas les ressources nécessaires pour investir dans des filtres à eau et autres systèmes de purification. La pollution atmosphérique, aussi bien intérieure qu'extérieure, atteint aussi les pauvres dans une plus grande proportion, parce qu'ils n'ont pas les moyens de choisir des combustibles plus propres ni d'acheter des filtres à air, et parce qu'ils ont davantage tendance à habiter à proximité des routes, là où les niveaux de pollution sont les plus élevés (PNUD, *Human Development Report*, 1998).

L'expérience nous enseigne aussi un message d'espoir : il existe des possibilités de promouvoir un meilleur environnement, qui n'ont pas encore été pleinement exploitées. Il est possible d'utiliser les ressources rares de diverses manières très rentables et en même temps durables. En Amérique latine, il est possible de protéger les forêts pour leur importante valeur sociale, au lieu de les remplacer par des ranches dont les retombées sociales sont négatives (Kishor & Constantino, 1994). La gestion des forêts tropicales, selon des objectifs variés comme l'utilisation du bois, l'utilisation d'autres ressources, la préservation de l'eau et des sols, la diversité biologique et d'autres services environnementaux, peut avoir une rentabilité sociale élevée et en même temps être source de revenus stables.

Les impacts de la dégradation de l'environnement ne se limitent pas aux frontières des Etats, comme cela devient de plus en plus évident en ce qui concerne les pluies acides, l'albération climatique globale et certains problèmes transfrontaliers comme la pollution des fleuves. Si l'écosystème peut tolérer des négligences ponctuelles, la négligence collective persistante constitue une menace pour les écosystèmes mondiaux et pour l'humanité elle-même – une excellente raison pour promouvoir une croissance écologiquement durable.

Un moyen d'inverser la dégradation de l'environnement consiste à taxer les activités qui en sont responsables. On peut recourir à la taxation pour promouvoir aussi bien une gestion de l'environnement qu'un certain type de croissance. En taxant l'utilisation du charbon comme combustible, par exemple, on pourrait rendre l'énergie solaire plus compétitive, réduire la pollution atmosphérique et obtenir une hausse des revenus, ce qui pourrait permettre de réduire d'autres impôts et taxes qui sont sources de distorsions et freinent la croissance. De même, la taxation de la pollution automobile rendrait plus attractifs d'autres moyens de transport plus propres (Brown & Flavin, 1999).

Un transfert de la fiscalité du revenu vers la consommation pourrait avoir un impact positif sur l'environnement et sur la croissance. La production et la consommation de produits de luxe sont souvent sources de lourdes sollicitations des ressources environnementales. Une taxation de la consommation de ces produits permettrait de rationaliser celle-ci, et de ce fait, de protéger l'environnement. Une telle taxation, si elle est progressive et régulière, devrait aussi contribuer à la réduction des inégalités, encourager l'épargne, et exercer ainsi un impact positif sur la croissance économique globale (Frank, 1998).

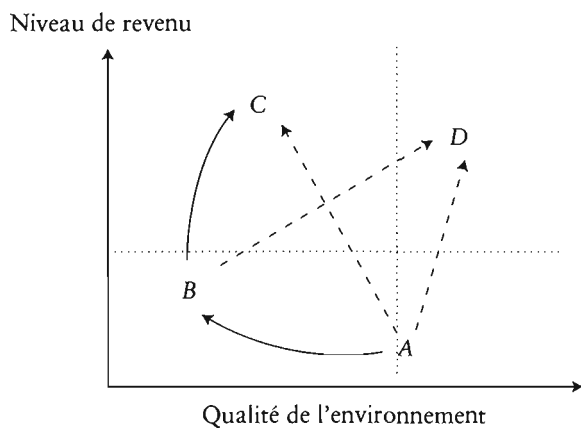
Les pays en croissance rapide qui ont ignoré l'environnement ont dû apprendre cette leçon de la manière la plus difficile, et certains de ces pays se retrouvent aujourd'hui obligés de prendre des mesures correctives coûteuses. Aux Etats-Unis, il faudra des centaines de millions de dollars pour réparer les dégâts provoqués aux Everglades par des projets d'irrigation à courte vue, destinés à favoriser la culture de la canne à sucre.⁹ Il est encore temps, pour les pays qui s'engagent sur la voie du développement durable, d'intégrer directement dans leurs stratégies de planification économique des politiques environnementales.

La figure 12 présente des chemins de croissance différents. Un pays qui accorde de la

valeur à l'environnement cherchera à réaliser un équilibre entre une croissance accélérée et la qualité de l'environnement, en suivant la trajectoire *AD*. Si, au contraire, un pays s'en tient au principe « la croissance d'abord, on nettoiera plus tard », il suivra la trajectoire *AC*, ce qui se traduira par une dégradation considérable de l'environnement (c'est l'exemple de la Chine, de l'Indonésie et de la Thaïlande). Ou bien, pire encore, un pays peut suivre une orientation caractérisée par une croissance lente et une dégradation considérable de l'environnement, selon la trajectoire *AB* (comme cela s'est produit pour plusieurs pays d'Amérique centrale et d'Afrique).

Les situations économiques représentées par les points *B* et *C* impliquent de graves dommages liés à la destruction des écosystèmes, parmi lesquels des pathologies et des décès, la dégradation des forêts et des cours d'eau et la pollution de l'atmosphère. D'après la figure 12, un pays se trouvant dans la situation *C* peut s'efforcer d'améliorer sa gestion de l'environnement et de se déplacer vers *D*, tandis qu'un pays situé au Point *A* ou au point *B* devra tenter à la fois de redresser son taux de croissance et d'améliorer son environnement.¹⁰ Les coûts des réparations ont de fortes chances d'être bien plus élevés que les coûts des mesures préventives, et un grand nombre de dégâts seront irréversibles.

Figure 12. Les différents chemins de la croissance et la qualité de l'environnement



Gérer les risques financiers

L'expansion des marchés financiers, dans les années quatre-vingt-dix, a été phénoménale: la valeur de l'ensemble des transactions financières représente plus de cinq fois celle du commerce mondial des biens et des services. Cette augmentation de la mobilité du capital par rapport au PIB mondial signifie que les dysfonctionnements du système financier sont lourds d'implications pour le développement. La mondialisation de la finance, dans les années quatre-vingt-dix, s'est caractérisée par une grande vulnérabilité aux crises

de liquidité et aux crises monétaires, comme l'ont illustré les événements récents au Mexique en 1994 et 1995, en Asie (Indonésie, Corée du Sud, Malaisie, Philippines et Thaïlande) en 1997, et au Brésil et en Russie en 1998. Cette volatilité s'est traduite par de nettes régressions en termes de niveau de vie, qui ont surtout affecté les pauvres. La gestion des risques et le rééquilibrage des pertes et des profits de la mondialisation sont devenus des enjeux essentiels partout dans le monde.

La gestion du risque. Les fluctuations de la confiance des investisseurs et des flux de capitaux constituent autant de défis, que l'on ne peut relever qu'en recourant à la fois aux outils de marché et aux mesures politiques adéquates, dans le cadre d'une gestion du risque. Les Etats continuent aujourd'hui de promouvoir des politiques qui encouragent à accéder aux marchés internationaux des capitaux. Afin d'inspirer la nécessaire confiance dans le marché, il est nécessaire de trouver le bon équilibre entre la régulation, l'information, la transparence et la discipline du marché, aussi bien au niveau international qu'au niveau du pays concerné.

Un certain nombre de pays en développement ont entrepris de libéraliser leurs marchés financiers et de supprimer les restrictions imposées aux transactions de capitaux. Ces mesures sont les bonnes, cependant, en l'absence de cadres régulateurs et institutionnels (aussi bien au niveau national qu'au niveau international) nécessaires pour la monnaie, les échanges extérieurs et les marchés de capitaux, de nouveaux problèmes ont surgi. Au cours de leur libéralisation, ces pays ont accédé à davantage de sources extérieures de financement, avec de fortes incitations à y recourir. Ainsi, par exemple, les capitaux étrangers à plus long terme sont devenus particulièrement attractifs pour le financement des projets d'infrastructure, surtout dans les pays dont les taux de change étaient indexés sur le dollar US.

En même temps que la mobilité du capital, la vulnérabilité aux variations soudaines du sentiment des investisseurs a pris davantage d'ampleur, accompagnée par les fluctuations de l'offre et du prix des capitaux étrangers. On a pu observer également un transfert des sources de capitaux du secteur public vers le secteur privé, ainsi qu'un transfert de la destination de ces capitaux de l'Etat vers les organismes privés. Les pays en développement se sont retrouvés tout à coup confrontés à de nouvelles relations de crédit et à une variété de sources de financement privé international, le secteur privé en devenant le principal destinataire.

Cependant, on a négligé de tenir suffisamment compte aussi bien de la nécessaire maturation structurelle que du risque que représentait le recours aux capitaux extérieurs. Lorsqu'un certain nombre de pays en développement, confrontés aux crises récentes, ont dû faire les frais de cette nouvelle vulnérabilité aux marchés financiers, ils ont commencé à remettre en question les avantages d'une plus forte intégration aux marchés mondiaux de capitaux. Certains de ces pays, comme la Malaisie, reviennent aujourd'hui au contrôle des capitaux, d'autres, comme l'Inde, ralentissent leur évolution vers la convertibilité du compte capital, afin de mettre leur économie à l'abri des chocs financiers extérieurs. La grande question est de savoir quelle est la voie à suivre.

L'expérience des deux dernières décennies confirme l'importance vitale de la stabilité macroéconomique. Nous avons vu cependant que cette stabilité ne peut pas être la garantie d'une croissance durable dans l'environnement financier mondialisé d'aujourd'hui. La croissance suppose toujours une inflation réduite et une politique prudente en matière de balance des paiements, mais ces facteurs ne suffiront pas à assurer un développement

durable en l'absence d'une infrastructure institutionnelle adéquate, d'un bon fonctionnement des marchés financiers et de bonnes structures de gouvernance. La solution n'est pas de renoncer à la libéralisation, mais plutôt de mettre en place des mécanismes institutionnels régulateurs complémentaires, au niveau national et au niveau international.

L'analyse des cycles financiers montre les faiblesses systémiques des secteurs financiers intérieurs des pays en développement et celles du système financier international. Le manque de transparence et l'indisponibilité des données ont tendance à masquer l'état véritable des marchés financiers, et à en occulter les carences vis-à-vis de la mobilité accrue du capital. A l'échelon international, la mondialisation du capital appelle un cadre institutionnel capable d'assurer la transparence des comptes, la garantie des droits de propriété, l'applicabilité des contrats et les mécanismes de contrôle des risques. A l'échelon national, un mauvais contrôle des risques, une faible applicabilité des contrats, des règles de prudence insuffisantes, une supervision inadaptée et des pratiques de crédit contrôlées par le gouvernement conduisent à une moins bonne qualité des investissements et rendent les choses plus difficiles. Ce qu'il faut aussi, c'est un schéma cohérent du passif extérieur: en ce qui concerne les échéances des dettes, la nature des emprunteurs et les diverses formes de garanties implicites et explicites accordées par l'Etat.

Équilibrer les avantages et les risques. A l'heure actuelle, le monde est encore confronté au problème de la mondialisation. Certains considèrent que cette mondialisation doit être poussée davantage, les crises pouvant être surmontées grâce à de meilleurs cadres institutionnels et régulateurs, et si nécessaire grâce à l'aide des organisations financières internationales. Selon un autre point de vue, les coûts et les risques qu'entraîne une intégration financière plus forte sont trop importants, par rapport aux avantages potentiels: il est alors souhaitable de contrôler plus étroitement les mouvements financiers transfrontaliers. Un consensus émerge actuellement à mi-chemin entre ces deux positions, en faveur de l'ouverture des marchés financiers et de l'instauration simultanée d'un cadre régulateur approprié, et selon lequel il convient d'éviter les stimulations spécifiques mais aussi, éventuellement, de maintenir quelques restrictions sur les flux de capitaux à court terme.

Les avantages économiques de la libéralisation financière sont certains, mais celle-ci est aussi porteuse de risques. Sur 24 pays confrontés à des crises financières, Williamson et Mahar (1998) ont observé que 13 avaient libéralisé leur compte capital dans les cinq années écoulées. Selon les conclusions de l'étude, il est possible de réduire substantiellement les risques en veillant à une régulation et à une supervision appropriées, en maintenant un plafond pour les taux d'intérêts sur les dépôts, au moins jusqu'à ce que le système libéralisé soit bien établi, et en retardant, et peut-être en limitant la convertibilité du compte capital.

Les instruments politiques auxquels on attache aujourd'hui de plus en plus d'importance sont les régulations fondées sur les incitations, comme les exigences d'adéquation du capital par rapport au risque, des exigences de liquidités plus contraignantes et la taxation des influx de capitaux à court terme ou les réserves obligatoires. De manière plus fondamentale, le fait de motiver le secteur privé à investir mieux et davantage à long terme peut changer significativement les choses. Il sera nécessaire de trouver des moyens plus efficaces de réagir aux crises, par exemple en consolidant la

confiance des créanciers et des investisseurs et leur propension à fournir le capital aux emprunteurs ou à reporter les échéances. La réaction politique internationale aux récentes crises va dans la bonne direction : extension rapide des prêts conditionnels à grande échelle et des prêts directs pour refinancer les dettes du commerce extérieur arrivant à échéance et rétablir la confiance.

Parmi les propositions formulées pour soutenir le redressement économique de l'Asie, il faut citer les garanties gouvernementales sur les dettes du secteur privé, qui pourraient se traduire par un partage du risque déséquilibré, le secteur public assumant seul le fardeau des projets avortés et des prêts non rentables. Les garanties imposent au gouvernement une responsabilité contingente, qui n'est pas sans implications en ce qui concerne les impôts futurs et la crédibilité du garant sur les marchés internationaux. Dans ce contexte, la participation d'institutions multilatérales peut s'avérer déterminante.

La libéralisation des marchés financiers aura été extrêmement profitable en termes de croissance économique, mais elle aura aussi été la cause d'une plus grande volatilité et de chutes du niveau de vie, particulièrement chez les pauvres. Pour pouvoir aller de l'avant, certaines interventions seront indispensables au niveau national et international. Il faudra des mécanismes de régulation renforcés, des normes de contrôle améliorées, une plus grande transparence des transactions financières, des mécanismes de contrôle des risques plus performants dans la prévention des crises des liquidités, et de meilleurs mécanismes de partage des risques entre les créanciers et les emprunteurs vis-à-vis des dettes en cours.

Combattre la corruption

Bien que le rôle de l'Etat dans le développement ait fait l'objet d'études approfondies, ce n'est que récemment que l'on a commencé à remarquer l'importance d'une bonne gouvernance pour le développement. Les coûts sociaux qu'entraîne l'absence d'une bonne gouvernance ont été évalués (voir tableau 5), et l'on prend de plus en plus conscience du lourd impact de la corruption sur le développement.

La corruption exerce un effet réducteur sur les investissements intérieurs et extérieurs, ainsi que sur les recettes fiscales. Par ailleurs, en altérant la composition des dépenses publiques au détriment des services sociaux dont les pauvres ont le plus besoin, la corruption rend la répartition du revenu plus injuste et détourne les ressources destinées à réduire la pauvreté. La corruption et la mauvaise gouvernance ont rendu les secteurs financiers plus fragiles. Tous ces facteurs ont joué un rôle dans les crises survenues dans les pays d'Asie et ailleurs dans les années quatre-vingt-dix.

Des observations comparatives multiples montrent que la corruption exerce un impact négatif significatif sur l'investissement intérieur, et sans doute autant sur la croissance économique. Selon Tanzi et Davoodi (1997), la corruption est cause d'un investissement public plus important, du fait des occasions de détournement recherchées par les fonctionnaires corrompus. La corruption est aussi susceptible de réduire les recettes fiscales, car elle compromet la capacité de l'Etat à collecter les impôts et les droits de douane, encore que son effet, au bout du compte, dépende de la manière dont le taux d'imposition nominal et les autres dispositifs régulateurs ont été fixés par les fonctionnaires enclins à se laisser corrompre (Kaufmann & Wei, 1998).

Tableau 5. Libertés et développement, entre 1973 et 1987

Indicateur	1	2	3	4	5
1 Croissance du PIB	2,00	0,30	0,23	0,39	0,19*
2 Baisse de la mortalité infantile		1,00	0,41	0,71	0,59
3 Evolution de l'accès des femmes à l'éducation		1,00	0,48	0,28	
4 Niveau d'éducation des femmes				1,00	0,63
5 Libertés publiques et civiles					1,00

Remarque: Les chiffres présentés sont les moyennes de la période sur 68 pays. Tous les coefficients de corrélation, sauf celui qui est marqué d'un astérisque (*), sont statistiquement significatifs à un seuil (minimum) de 10%.

Source: Banque Mondiale (1991).

Là où règne la corruption, les pauvres doivent payer des impôts plus élevés et bénéficient de façon moindre des services sociaux; les investissements en infrastructure sont biaisés au détriment des projets destinés à aider les pauvres; et il est bien plus difficile de se lancer dans des projets à petite échelle pour sortir de la pauvreté (Wei, 1997). Gray & Kaufmann (1998), par exemple, observent que les régimes corrompus ont tendance à programmer dans leur budget des contrats de défense au détriment des centres de santé des zones rurales, une déviance qui aggrave la mauvaise répartition du revenu et qui détourne les ressources des zones rurales au profit des grandes villes.

Les facteurs contributifs. Les droits politiques (élections démocratiques, législature, partis d'opposition) et les libertés civiles (media libres et indépendants, liberté de se rassembler, liberté de parole) sont en corrélation inverse avec la corruption, la corrélation étant quelque peu plus forte en ce qui concerne les libertés civiles (Kaufmann & Sachs, 1998). De même, il existe un lien inverse significatif entre l'autorité de la loi (protection des droits de la propriété, système judiciaire indépendant, résolution juridique des conflits) et la corruption, mais personne n'a défini le sens de causalité.

Les distorsions de la politique et les contrôles, la propriété étatique, la réglementation excessive des transactions, l'application arbitraire des réglementations, de lourdes restrictions aux échanges et des mesures protectionnistes ou anticoncurrentielles sont en corrélation avec une plus forte incidence de la corruption. C'est aussi le cas de la monopolisation dans les systèmes économiques.

Le professionnalisme de la fonction publique, tel qu'il peut s'observer dans les systèmes de formation, d'emploi et de promotion, est en corrélation inverse avec la corruption. En ce qui concerne la paie des fonctionnaires, la situation est plus ambiguë: la relation la plus faible laisse penser que dans le combat contre la corruption, le problème ne se situe pas au seul niveau du salaire. Il est nécessaire que les corrections salariales s'accompagnent d'un recrutement et d'une promotion au mérite, ainsi que de la création d'un cadre professionnel de fonctionnaires.

Le revenu par habitant et l'éducation, les autres facteurs constants par ailleurs, sont négativement corrélés avec la corruption. Il existe néanmoins des exceptions. Les variables générales du développement peuvent n'être que des indicateurs approchant des déterminants plus spécifiques de la corruption, comme l'autorité de la loi, la qualité des institutions du secteur publique, l'administration du régime fiscal ou l'importance de la réglementation. L'attention portée à des déterminants plus spécifiques nous aide à comprendre

pourquoi la corruption peut être rare dans certains pays émergents, malgré des niveaux de revenu par habitant relativement bas. Ces observations permettent de penser que la corruption n'est peut-être pas inévitablement liée à de faibles niveaux de revenu.

Dans les nouvelles études, les économistes commencent à analyser les variations des déterminants de la corruption, par région et par pays. Il ressort de leurs observations, par exemple, que les pots-de-vin versés aux fonctionnaires sont la forme de corruption qui prévaut dans les anciennes économies socialistes : une conséquence de l'hypertrophie fréquente de leurs bureaucraties. En Amérique latine, d'importantes réformes ont eu lieu dans des domaines comme l'économie et la réglementation, mais peu de réformes ont encore eu lieu dans le domaine de la justice et des autres institutions liées à l'autorité de la loi.

Lutter contre la corruption. Quel pourrait être le programme de lutte contre la corruption le plus efficace ? Nous savons quels en seraient les éléments : une justice indépendante, l'autorité de la loi, une bonne gestion des institutions et du secteur public, de vraies libertés civiles et politiques, une société civile informée et impliquée, une déréglementation, des réformes fiscales et budgétaires, ainsi que des réformes du système financier et des procédures de financement. Ce que nous savons moins bien, c'est de quelle manière il conviendrait de rassembler ces éléments pour obtenir le meilleur résultat.

Il est de plus en plus évident que les libertés civiles, la participation et l'efficacité des institutions jouent un grand rôle dans la protection contre la corruption et dans la réussite d'un développement élargi. Une étude sur plus de 1 500 projets financés par la Banque Mondiale montre que les libertés civiles exercent un impact substantiel, statistiquement significatif et empiriquement large sur le taux de rentabilité économique des projets. Ainsi, par exemple, une amélioration qui ferait passer l'indice des libertés civiles de Freedom House de sa plus mauvaise valeur (7) à la meilleure (1) entraînerait une progression du taux de rentabilité économique de 7,5 points. Une augmentation de l'indice Humana des libertés civiles de la plus mauvaise valeur observée (13) à l'une des meilleures (91 pour le Costa Rica) entraînerait une progression du taux de rentabilité économique de 22,5 points.¹¹

La forte corrélation empirique entre la réussite des projets économiques et sociaux et les libertés civiles est frappante. Si l'on rapproche ces observations de celles que nous avons faites précédemment, à propos de la corrélation inverse entre la corruption et les libertés civiles, on voit bien l'intérêt, au niveau microéconomique, d'une approche du développement plus élargie, plus intégrée, prenant en compte non seulement les diverses politiques économiques possibles mais aussi les institutions et leur impact vis-à-vis de la corruption.

Conclusion

Nous nous sommes intéressés à quatre grands domaines relatifs à la politique et aux institutions : la répartition du développement humain, la protection de l'environnement, la gestion des risques financiers et la gouvernance. Il s'agit d'autant de facteurs dont dépendent la qualité et la durabilité du développement, lesquelles s'apprécient à la fois en termes de richesse humaine, de richesses naturelles et de ressources physiques. L'étude de ces questions nous amène également à nous intéresser à la question de la répartition, directement liée à aux problèmes de pauvreté et de protection de l'environnement.

Au début des années quatre-vingt-dix, les pays en développement se sont vus recommander deux grandes catégories de stratégies. Certaines mesures étaient considérées

comme prioritaires: la libéralisation des échanges et des marchés, l'amélioration de la gestion de la fiscalité, etc. Elles ont généralement été prises, quoique de manière très variable selon les pays. D'autres mesures étaient recommandées sans l'insistance nécessaire ou se heurtaient à des intérêts contraires. Parmi ces mesures trop négligées, il convient de citer la construction d'un cadre régulateur efficace, l'amélioration de la qualité et de la répartition de l'éducation et d'autres actifs immatériels, et des mesures concernant la protection de l'environnement, la gouvernance, les libertés civiles et les réformes institutionnelles.

L'ensemble des observations rassemblées ici permet difficilement d'évaluer le bien-fondé ou la nécessité d'une croissance économique préalable à l'obtention d'un développement moins inégalitaire, d'un environnement durable, d'une meilleure réglementation et de mesures contre la corruption (selon ce que pourrait supposer une courbe de Kuznets). Etablir un ordre dans le temps – que ce soit «libéraliser d'abord, réguler ensuite», «privatiser d'abord, assurer des conditions concurrentielles ensuite» ou «croître d'abord, s'occuper des libertés ensuite» – coûte bien trop cher. Les mesures de régulation, la gestion de l'environnement et la lutte contre la corruption doivent aller de pair avec la libéralisation. Ce n'est qu'ainsi que l'on pourra gérer les risques financiers, assurer la prédictibilité des résultats et obtenir des progrès durables.

Ces aspects doivent être partie intégrante de la politique globale de libéralisation, et non pas une charge supplémentaire ajoutée à une liste de tâches déjà ardues. Certaines mesures complémentaires ne doivent pas nécessairement relever de la compétence des gouvernements, qui ont déjà tant à faire. D'autres agents économiques ont aussi leur rôle à jouer, et cela suppose de nouvelles orientations :

- Des mesures pour promouvoir, par-delà la croissance, l'égalité des chances, plutôt qu'une politique orientée uniquement vers la maximisation des taux de croissance à court terme. Cela n'implique pas nécessairement une plus faible croissance à long terme, mais il s'agit d'accorder une attention particulière à l'égalité, à la qualité et à la durabilité, aussi bien qu'à la croissance.

- La construction d'un cadre régulateur favorisant la concurrence et l'efficacité, dans un contexte de libéralisation et de privatisation, plutôt que de se contenter d'accélérer la libéralisation des marchés. Il est nécessaire d'accorder une attention particulière aux réformes de la loi et de la justice et aux mesures contre la corruption. Là encore, l'idée n'est pas nécessairement de ralentir la libéralisation mais de lui associer des mesures de régulation.

- Des mesures pour renforcer les libertés civiles, les processus participatifs et la disponibilité des compétences, en complément des réformes, au lieu de se contenter de réformer la politique et les compétences du gouvernement. L'objectif n'est pas de mettre hors-jeu l'Etat, la politique de l'Etat ou l'amélioration de ses compétences, mais d'élargir le champ d'action pour y inclure la formation d'un consensus au sein de la société civile, parallèlement aux réformes politiques.

Notes

Cet article est inspiré d'un rapport rédigé en collaboration avec Mansoor Dailami, Ashok Dhareshwar, Daniel Kaufmann, Nalin Kishor et Yan Wang. L'auteur remercie Cary Anne Cadman, Xibo Fan, Deon Filmer, Stanley Fischer, Jeffrey Hammer, Ramon López, Lant Pritchett, Martin Ravallion et Thomas Sterner pour leur participation.

1. La question des objectifs multiples du développement avait déjà été abordée par un certain nombre de travaux antérieurs, comme par exemple Sengupta et Fox (1969), Hicks et Streeten (1979), Hughes-Hallet (1989). Dans certaines études, les analyses ont porté sur un grand nombre de variables économiques, sociales et politiques, par exemple Adelman et Morris (1967), UNRISD (1970), Baster (1972), Morris (1979).

2. Voir par exemple des études sur la théorie de la croissance comme Barro (1990), Banque Mondiale (1991), Easterly et autres (1992), Mankiw, Romer et Weil (1992), Young (1992), Fischer (1993), King et Rebelo (1998), Easterly (1999).

3. Un certain nombre d'économistes ont construit des indices de qualité de vie ou de développement humain, par exemple Goodman et Markowitz (1952), Drownowski et Scott (1966), McGranahan et autres (1972), Smith (1973), Fine et Fine (1974), Ram (1982), Diewert (1986), Dasgupta (1990), Slottje (1991). Le plus usité est l'Indice du Développement Humain du PNUD, que l'on a commencé d'utiliser dans les années quatre-vingt (voir PNUD, plusieurs années).

4. Le calcul des coefficients de Gini pour l'éducation se fait en deux étapes. On trace tout d'abord des courbes de Lorenz, similaires à celles du revenu, avec sur l'axe horizontal le pourcentage de la population de 15 ans et plus, et sur l'axe vertical le pourcentage d'éducation cumulée. Puis on calcule le coefficient de Gini, qui est le ratio de l'aire entre la diagonale et la courbe de Lorenz divisée par l'aire totale du demi carré que traverse la courbe. Pour évaluer l'éducation, on a calculé la proportion, dans la population, des individus sans instruction scolaire, celle des individus ayant une instruction primaire, secondaire et tertiaire (López, Thomas et Wang, 1998).

5. Pour le revenu, les coefficients de Gini ne sont disponibles que pour certaines années.

	1975	1983	1990	1992
Inde	41,8	32,9	32	33,6
	1970	1988		
Corée du Sud	33,3	33,6		

Pour l'Inde, le coefficient de Gini pour le revenu a été calculé sur la base des données des *World Development Reports* de différentes années, entre 1979 et 1997. Pour la Corée, le coefficient de Gini provient de Ahuja et autres (1997): 27.

6. Les statistiques comparatives entre pays, concernant les projets, comprennent des variables représentant l'éducation, le revenu par habitant, l'ouverture économique, les dépenses gouvernementales et la performance des projets. Les statistiques sur les projets couvrent 3 590 projets de prêts dans 109 pays, évalués par le Département d'Evaluation des Opérations (OED) de la Banque Mondiale entre 1974 et 1994 et comprennent l'évaluation de la performance générale par l'OED (satisfaisant ou insatisfaisant) et les taux de rentabilité économique (Thomas et Wang, 1997b).

7. Les systèmes économiques des pays d'Amérique centrale se sont développés lentement, pour un ensemble de raisons d'ordre économique et socio-politique. La plupart de ces économies ont été dominées par les exportations traditionnelles, dont les termes de l'échange se sont dégradés. La répartition du revenu y est très inégalitaire, l'investissement dans l'éducation n'y est pas satisfaisant, et l'instabilité politique ne fait qu'empirer les choses.

8. Lorsque les données correspondent à une courbe de Kuznets de l'environnement (une courbe en U inversé entre les niveaux de revenu par habitant et la dégradation de l'environnement), il importe d'en préciser les raisons sous-jacentes: le cadre politique et législatif, la capacité institutionnelle et les options technologiques disponibles. Le fait d'isoler l'importance relative de ces facteurs devrait permettre d'ouvrir de nouvelles perspectives en termes de gestion de l'environnement. (Pour une analyse récente de la pollution de l'eau, voir Hemamala, Mani et Wheeler, 1998).

9. La pratique répandue qui consiste, de la part des firmes industrielles américaines, à déverser illégalement des déchets toxiques, et l'instauration d'un fonds spécial pour leur élimination, sont une autre illustration frappante des coûts élevés et du caractère inéquitable de l'adoption du

principe « la croissance d'abord, on nettoiera plus tard ». (Pour un aperçu saisissant des effets de ces toxines sur la santé humaine au voisinage de Boston, Mass., voir Harr, 1995.)

10. Le cas des pays d'Extrême-Orient est intéressant. La crise économique récente a fait passer des pays comme la Thaïlande et l'Indonésie de l'état C à l'état B. Ces pays ont donc maintenant la rude tâche de devoir appliquer une politique leur permettant à la fois d'assainir l'environnement et de stimuler la croissance économique.

11. Les rapports de Freedom House sont accessibles à l'adresse < <http://www.freedomhouse.org/ratings> >

L'évolution de notre manière d'envisager la pauvreté: analyse des interactions

Ravi Kanbur et Lyn Squire

L'ÉRADICATION DE LA PAUVRETÉ, ou du moins sa réduction, est au cœur même de l'économie du développement. Bien que tous les membres de la société soient censés profiter du développement, il nous faut accorder une attention particulière à la situation des pauvres. Quelle que soit la définition que l'on puisse raisonnablement donner à la notion de pauvreté, un nombre considérable de personnes vivent actuellement dans des conditions inacceptables, sous la menace permanente de la famine, avec la maladie comme compagne habituelle et l'oppression comme façon de vivre. Pour reprendre les mots d'Alfred Marshall, « l'étude des causes de la pauvreté est l'étude des causes de la dégradation d'une grande partie du genre humain » (Marshall, 1925). L'amélioration des conditions de vie des pauvres doit être notre première priorité.

Que nous apprend l'économie du développement à propos de la réduction de la pauvreté? comment a évolué notre manière de penser au cours du dernier quart de siècle? C'est ce que nous allons chercher à voir, à l'aide des observations et des études disponibles dans la littérature en général et à l'aide des *World Development Reports* de la Banque Mondiale consacrés au problème de la pauvreté (Banque Mondiale, 1980, 1990, 2000).¹ Ces rapports, réalisés à partir de données collectées dans le monde entier, résument la pensée actuelle sur ce sujet. C'est pourquoi ils constituent des outils précieux pour évaluer les progrès réalisés dans notre compréhension du problème et notre capacité de le résoudre.

L'étendue du sujet est telle qu'il nous faut être sélectifs. Nous porterons notre attention sur deux questions: De quelle manière doit-on définir et mesurer la pauvreté? Une fois la pauvreté définie, quelles sont les politiques et les stratégies qui permettent de la réduire? Ces questions sont bien sûr liées entre elles, car de la définition que l'on donne de la pauvreté dépend le choix de la politique à mener. Nous articulons notre propos sur l'élargissement de la définition de la pauvreté au cours du dernier quart de siècle et sur l'enrichissement de la panoplie de mesures envisageables qui l'a accompagné.

La définition de la pauvreté, à partir d'une notion de pouvoir d'achat de biens sur le marché (le revenu), s'est élargie, pour englober d'autres dimensions du niveau de vie, comme la longévité, l'instruction et la santé. Au fur et à mesure que progressaient nos connaissances de la pauvreté et des populations pauvres, ce concept s'est encore dévelop-

pé, pour refléter la vulnérabilité et le risque, ainsi que le manque de pouvoir et l'impossibilité de faire entendre sa voix. A propos de la manière dont notre perception de la pauvreté a évolué, nous formulons deux conclusions générales.

Tout d'abord, le fait d'élargir la définition de la pauvreté ne change pas significativement l'identité ni le nombre de ceux que l'on doit considérer comme pauvres – du moins pour ce qui concerne les indicateurs globaux. Il s'agit là d'une simplification, et la littérature existante nous offre des exemples du contraire, mais cette simplification reflète l'étroite corrélation qui existe généralement entre les divers aspects de la pauvreté : revenu, santé, droits politiques, etc. Même si la différence n'est pas très sensible au niveau des agrégats, des définitions plus larges permettent de mieux caractériser la pauvreté et les terribles rigueurs auxquelles les pauvres se trouvent confrontés, et notre compréhension de la pauvreté et des pauvres en est d'autant plus grande. Cette plus grande compréhension est souvent fondamentale pour concevoir et mettre en place des programmes spécifiques et des projets destinés à aider les populations à échapper à la pauvreté.

En second lieu, cet élargissement de la définition retentit significativement sur nos idées en matière de réduction de la pauvreté. C'est en partie évident. Si l'on prend en compte davantage d'aspects de la pauvreté, davantage de mesures deviennent envisageables pour la combattre. Ainsi, par exemple, dépasser la notion de revenu pour tenir compte de la santé conduit à recourir à d'autres outils. Cela a cependant une autre conséquence plus subtile et plus importante. L'interaction entre les divers aspects de la pauvreté est telle que les mesures prises ne font pas que s'additionner. Ainsi, par exemple, une meilleure santé publique se traduit par un plus grand potentiel de revenu, davantage d'éducation se traduit par un meilleur niveau général de la santé, l'existence de filets de sécurité permet aux pauvres de mieux tirer parti des opportunités d'atteindre de plus hauts revenus mais qui comportent plus de risques, etc. Dans les stratégies de réduction de la pauvreté, il est nécessaire de tenir compte de telles interactions. Les liens qui existent entre les diverses dimensions de la pauvreté sont un thème récurrent dans la présente étude.

Dans ce chapitre, nous examinons plus en profondeur ces deux questions que sont la définition et la stratégie, tout en retraçant l'évolution historique de la pauvreté à travers ses diverses manifestations. Dans la prochaine section, nous analysons la définition de la pauvreté telle qu'elle avait émergé des travaux initiaux de Rowntree, au début du vingtième siècle. L'attention qu'il avait portée au revenu (ou aux dépenses) avait naturellement abouti à proposer une stratégie fondée sur la croissance du revenu national – qui ne serait pourtant susceptible d'aider les pauvres que dans la mesure où ils n'en seraient pas exclus. L'interaction fondamentale était alors le lien entre la croissance du revenu national et l'évolution des inégalités, et ce que l'on pouvait craindre, c'était que le progrès réalisé dans l'un des deux domaines (la croissance) se traduise par une régression dans l'autre (les inégalités), l'impact global sur la pauvreté étant donc incertain.

Nous examinons ensuite les conditions dans lesquelles les autres dimensions de la pauvreté – la longévité, l'instruction et la santé – ont été prises en compte dans les années quatre-vingt. Cet élargissement du concept a permis d'envisager de nouvelles mesures politiques, et mis en lumière deux nouveaux phénomènes d'interaction. Tout d'abord entre les nouvelles mesures proposées : des enfants en meilleure santé réussissent mieux leur scolarité, des mères mieux éduquées ont des familles en meilleure santé, etc. Ensuite, entre le progrès du développement humain et la croissance du revenu national. D'un certain point de vue, une meilleure santé et une meilleure éducation peuvent être considérées comme

un investissement en capital humain, voué de la même manière que le capital physique à produire des retours sous forme de suppléments de revenu. D'un autre point de vue, une meilleure santé et une meilleure éducation peuvent aussi être considérées comme des améliorations de la qualité de vie en tant que telles. Effectivement, la croissance du revenu national ne vaut que dans la mesure où elle débouche sur une plus grande longévité, des progrès dans la santé publique, un plus grand niveau d'instruction. D'une manière ou d'une autre, ces deux types de résultats interagissent les uns avec les autres.

Nous traitons ensuite des observations provenant d'analyses de données statistiques et d'une série de techniques participatives qui ont fait leur apparition récemment, et qui visent à considérer la pauvreté selon le point de vue des pauvres eux-mêmes. Cette nouvelle extension conceptuelle est à l'origine de la préoccupation actuelle concernant le risque, la vulnérabilité, le manque de pouvoir et l'impossibilité de faire entendre sa voix. Là encore, on voit apparaître d'importantes interactions. La réduction de l'exposition au risque procure un avantage immédiat à ceux qui y sont vulnérables, mais elle apporte aussi des moyens d'échapper à la pauvreté à long terme : une moindre exposition au risque permet aux pauvres de s'engager dans des stratégies de production et d'investissement plus risquées mais plus profitables, y compris l'investissement dans l'éducation de leurs enfants. De même, lorsque l'on permet aux pauvres de faire davantage entendre leur voix, ils se sentent moins isolés – c'est là un avantage immédiat. Par ailleurs, lorsque les pauvres ont davantage leur mot à dire dans le choix et dans la conception des programmes destinés à les aider, ils sont plus motivés à les mettre en application. En opposition directe avec l'isolement que les pauvres éprouvent souvent, la réussite des projets rémunérateurs, des programmes sanitaires et des systèmes de sécurité matérielle favorise leur implication et leur participation active, dans un grand nombre de situations.

Dans la dernière section, nous résumons la proposition centrale de cette étude. Le concept de pauvreté s'étant élargi et de nouvelles dimensions ayant été prises en compte, le degré d'interaction entre les divers éléments de ce concept s'est également accru. Chacun de ces éléments participe au bien-être au sens large, mais participe également à la réussite des autres éléments. Avec cette idée en toile de fond, nous proposons un aperçu des questions les plus importantes qui méritent d'être approfondies.

L'évaluation de la pauvreté : revenu et consommation

Selon le *Merriam-Webster's Collegiate Dictionary*, la pauvreté est « l'état de celui qui ne dispose pas de la quantité d'argent ou des biens matériels habituels ou socialement acceptables ». Cette définition contient deux idées importantes. Tout d'abord, la définition de la pauvreté sera différente selon l'époque et selon la société considérée : ce qui est « socialement acceptable » en Inde, par exemple, ne l'est pas nécessairement aux États-Unis. Ensuite, l'accent est mis sur la possibilité d'acheter des biens et des services (c'est-à-dire sur l'argent) ou sur la possession matérielle. Comme nous allons le voir, lorsque l'on tente d'évaluer la pauvreté, ces deux idées sont généralement présentes.

Benjamin Seebohm Rowntree, un des premiers à avoir cherché à évaluer la pauvreté, était parvenu à définir une somme d'argent « socialement acceptable » en estimant le budget nécessaire « pour obtenir les conditions minimum du maintien de la simple efficacité physique » (Rowntree, 1910 : 86) dans le contexte spécifique qui était celui de la ville de

York, en Angleterre, au début du 20^e siècle. En se référant au contenu nutritionnel de divers aliments et à leurs prix locaux, Rowntree avait conclu que 15 shillings constituaient le budget alimentaire minimal d'une famille de six personnes pour une semaine. En y ajoutant une allocation pour le logement, l'habillement, le combustible de chauffage et quelques brouilles, il parvint à un seuil de pauvreté de 26 shillings pour une famille de six personnes, ce qui supposait, pour la ville de York, un taux de pauvreté de presque 10%.

Pour d'autres pays et à d'autres époques, on a recouru à une approche semblable. Le seuil de pauvreté résultant varie selon les conditions locales. Ainsi, les seuils de pauvreté, pour l'Inde et pour les Etats-Unis, se fondent plus ou moins sur cette approche, et pourtant, lorsque ces deux seuils sont exprimés en dollars 1985 à parité de pouvoir d'achat (PPA), le seuil de pauvreté des Etats-Unis se trouve dix à vingt fois plus élevé que celui de l'Inde, selon la taille du ménage. Cette différence reflète la tendance qu'ont les seuils de pauvreté à varier avec le temps et d'un pays à l'autre, avec la hausse des revenus moyens et l'évolution de la conception du « minimum nécessaire ». D'une étude des seuils de pauvreté – des budgets du « minimum de subsistance » – aux Etats-Unis entre 1905 et 1960, il ressort que ces seuils ont augmenté de 0,75 % en termes réels pour chaque point d'augmentation du revenu réel disponible par habitant de la population générale (cité dans Fisher, 1996). Avant la Première Guerre mondiale, les budgets minimums de subsistance, en dollars constants, étaient compris entre 43 et 54 % du seuil de pauvreté absolue établi par Mollie Orshansky, un économiste de l'U.S. Social Security Administration, en 1963. En 1923, le « niveau minimum de subsistance » représentait entre 53 et 68 % du niveau de 1963. En 1935, année de récession, le budget de « première nécessité » représentait 65 % du seuil d'Orshansky, et en 1957, le seuil des bas revenus représentait 88 % de ce seuil.

Cette notion populaire de la somme nécessaire pour « s'en sortir », qui évolue avec la progression des revenus globaux, transparait nettement dans cette remarque formulée en 1938 : « Un budget normal établi dans les [années 1890], par exemple, n'aurait pas de sens vis-à-vis des appareils électriques, des automobiles, des épinards, des radios et d'un tas d'autres choses qui font partie du confort type de 1938. Par rapport au budget type de 1950, le budget actuel paraîtra sans aucun doute aussi périmé que la jupe entravée » (cité dans Fisher, 1996).

Au fur et à mesure que progressent la technologie et le niveau de vie général, trois facteurs exercent un impact sur la pauvreté :

- De nouveaux biens de consommation, qui apparaissent d'abord comme des objets de luxe, finissent par être considérés comme des éléments de confort puis comme une nécessité.
- Du fait des changements qui se produisent dans l'organisation de la société, atteindre un objectif déterminé, pour un pauvre, peut devenir plus coûteux. Ainsi, par exemple, lorsque l'automobile se généralise au détriment des transports publics.
- Le relèvement général des normes sociales peut rendre certaines ressources plus onéreuses pour les pauvres : ainsi, par exemple, les normes d'habitat imposant le blindage intérieur des portes représentent un surcoût de l'habitation.

Une fois établi un seuil de pauvreté, on peut l'appliquer aux données concernant les revenus ou les dépenses. Les analystes préfèrent généralement les dépenses. Elles sont souvent plus faciles à évaluer, et présentent aussi un avantage d'un point de vue conceptuel.

Si les revenus varient dans le temps d'une manière assez prévisible (comme ils le font généralement par exemple dans une économie rurale), les ménages peuvent dans une certaine mesure améliorer leur niveau de vie malgré cette variabilité. Anand et Harris (1994) traitent du choix d'un indicateur du bien-être en utilisant des données provenant du Sri Lanka. Ils observent que le revenu est un indicateur biaisé du revenu « permanent », et lui préfèrent la dépense totale du ménage par tête, plus fiable. (Ils affirment par ailleurs que les dépenses alimentaires des ménages sont un indicateur encore préférable du revenu permanent.)

Dans le cadre de cette approche élargie, diverses tentatives ont été faites d'améliorer les estimations des seuils de pauvreté et de surmonter toute une série de difficultés théoriques et pratiques.² La validité de ces tentatives est liée à l'utilisation que l'on veut faire des seuils de pauvreté, et donc au niveau de précision exigé. Nous abordons certaines de ces tentatives et les jugeons du point de vue de deux utilisations possibles des seuils de pauvreté : comme moyen d'évaluer la pauvreté dans le monde et d'en contrôler l'évolution dans le temps, et comme moyen de concevoir des mesures spécifiques à l'attention des pauvres.

Un seuil de pauvreté couramment utilisé pour contrôler les progrès réalisés dans la réduction de la pauvreté dans le monde est la mesure du dollar par jour présentée dans le *World Development Report 1990*. Fondé sur les seuils de pauvreté actuellement utilisés dans plusieurs pays à faible revenu, ce seuil est exprimé en dollars 1985 PPA et fait référence à la dépense des ménages par tête.³ Ses défauts sont bien connus. Ainsi, par exemple, il ne tient pas compte des différentiels du coût de la vie d'un pays à l'autre (Ravallion et van de Walle, 1991), il ne fait pas la différence entre la pauvreté temporaire et la pauvreté chronique (Banque Mondiale, 1990), il ne comptabilise que les biens et services obtenus sur le marché (van de Walle et Nead, 1995), il ne prend pas en compte l'allocation des dépenses à l'intérieur des ménages (Haddad et Kanbur, 1990), et il ne tient compte que de manière rudimentaire des différences de taille des ménages et de leur composition (Lanjouw et Ravallion, 1995). Il existe des techniques pour pallier la plupart de ces problèmes, mais seulement moyennant un certain coût, et pour les données appropriées. Les bonnes questions sont donc de savoir dans quel cas il est possible de faire raisonnablement l'impasse sur ces complications, et dans quel cas on ne peut y échapper.

Dans ses grandes lignes, la réponse est claire. En ce qui concerne le contrôle global, la question importante est de savoir dans quelle mesure la signification quantitative des déficiences évolue dans le temps ou change d'un pays à l'autre. Même s'il importe de garder ces préoccupations à l'esprit, leur signification doit s'apprécier en regard de notre capacité à mesurer la pauvreté avec une certaine précision, même dans la situation la plus favorable. Du fait des erreurs d'évaluation qui peuvent se produire avec diverses techniques d'enquête, échantillons, intervalles de temps, etc., on peut douter que les tentatives de pallier certaines lacunes mentionnées précédemment n'améliorent grandement notre capacité de contrôler le progrès dans la réduction de la pauvreté, au sens large. Ou pour le dire autrement, les méthodes actuelles, aussi grossières qu'elles puissent être, peuvent très bien s'avérer adéquates. Estimer la validité des résultats à travers une utilisation prudente de l'analyse de la sensibilité peut apporter une certaine sécurité. Parce que la privation que subit celui qui vit juste au-dessus du seuil de pauvreté est presque aussi sévère que celle que subit celui qui se trouve juste au-dessous, l'utilisation de plusieurs seuils plutôt qu'un seul est tout à fait justifiée.⁴

Il est rassurant de voir que l'utilisation de plusieurs seuils plutôt qu'un seul aboutit en

général au même résultat global en ce qui concerne la répartition mondiale de la pauvreté et son évolution au cours du temps. C'est ce qu'illustre le tableau 1 avec deux seuils de pauvreté, l'un définissant la pauvreté et l'autre la pauvreté extrême, selon la définition du *World Development Report 1990*. Quel que soit le seuil utilisé, l'incidence de la pauvreté dans les pays en développement est plus forte en Asie du Sud et en Afrique subsaharienne, et moins forte au Moyen-Orient, en Afrique du Nord et en Extrême-Orient. De même, quel que soit le seuil utilisé, l'incidence de la pauvreté a chuté entre 1985 et 1990 au sud de l'Asie mais a augmenté en Amérique latine et en Afrique subsaharienne. Les données statistiques sur lesquelles se fondent ces chiffres couvrent 80 % de la population des pays en développement. En extrapolant à la population totale sous le plus élevé des deux seuils – le seuil de pauvreté du dollar par jour pour un individu aux prix américains de 1985, largement utilisé – environ 1,3 milliard d'habitants, dans les pays en développement, soit un tiers de la population mondiale, vivaient sous le seuil de la pauvreté en 1990.

Obtenir des mesures précises de la pauvreté devient plus important lorsqu'il s'agit de concevoir des mesures spécifiquement destinées à réduire la pauvreté. En effet, toute politique publique doit se conformer au principe fondamental de l'égal traitement des égaux. Considérons à titre d'exemple le problème des différentiels de coût de la vie entre les zones rurales et les zones urbaines. Dans un pays en développement, les personnes qui migrent des zones rurales vers les zones urbaines peuvent se retrouver confrontées à un système de prix entièrement nouveau, surtout en ce qui concerne le logement et l'alimentation de base. Ainsi, par exemple, à Java, selon Ravallion et van de Walle (1991), les revenus moyens des terrains, en 1981, étaient six fois plus élevés dans les zones urbaines que dans les zones rurales. La prise en compte de différences aussi importantes dans des seuils de pauvreté spécifiques à certaines zones géographiques peut bien entendu déplacer le point d'impact des mesures contre la pauvreté des zones rurales vers les zones urbaines. La qualité des terrains est cependant souvent meilleure, en moyenne, dans les zones urbaines, et

Tableau 1. Incidence de la pauvreté selon deux seuils de pauvreté, entre 1985 et 1990

Région du monde en développement	% population sous le seuil de pauvreté de 21,00 \$ US		% population sous le seuil de pauvreté de 30,42 \$ US	
	1985	1990	1985	1990
Asie du Sud	36,76	33,31	60,84	58,60
Afrique subsaharienne	31,65	33,44	51,40	52,89
Amérique latine et Antilles	13,23	17,21	23,07	27,77
Extrême-Orient	4,89	4,86	15,72	14,71
Moyen-Orient et Afrique du Nord	1,33	0,54	4,49	2,52
Total	18,25	17,79	33,88	33,52

Source : Chen, Datt et Ravallion (1994).

lorsqu'il en est tenu compte, concluent Ravallion et van de Walle, le différentiel est bien plus petit – environ 10 % entre les zones urbaines et les zones rurales à Java. Ainsi, un ajustement en fonction des différences de coût de la vie peut jouer un rôle important pour assurer un égal traitement des habitants des zones urbaines et des zones rurales, mais l'ajustement sera généralement bien moindre que ce qu'une simple comparaison des prix pourrait induire.

De même, si l'on néglige de tenir compte des différences dans l'accès aux biens et aux services qui ne sont pas achetés sur le marché, l'évaluation de la pauvreté peut s'en trouver faussée. Deux ménages dont le degré de pauvreté, selon la définition en termes de dollars par jour, est le même, peuvent avoir en réalité des niveaux de bien-être tout à fait différents, selon leur accès aux biens et services gratuits ou fortement subventionnés, ou aux biens publics. Ainsi, par exemple, en Indonésie, en 1987, les subventions au dixième le plus pauvre de la population urbaine, par le biais de leur recours aux hôpitaux et aux centres de soins, représentaient le double de celles reçues par le dixième le plus pauvre de la population rurale (van de Walle, 1994). De même, si les pauvres épuisent les ressources communes, les estimations conventionnelles ne refléteront pas la paupérisation. Jodha (1995) note qu'entre 1950 et le début des années quatre-vingt, les parties communes ont régressé de 31 à 55 % dans les villages étudiés, dans les régions sèches de l'Inde. La récolte prématurée des arbres, destinée à pallier la disponibilité réduite des matériaux, entraîne une réduction des possibilités laissées aux générations futures, un processus que les comptes nationaux ne reflètent pas.

Supposons que nous ayons pris en compte les différentiels de coût de la vie et des problèmes similaires tels que les différences de taille et de composition des ménages, et que nous ayons identifié, au cours de l'enquête, deux ménages également pauvres.⁵ Si l'un des deux ménages connaît une paupérisation temporaire tandis que l'autre est pauvre de manière permanente, la politique appropriée consistera probablement à traiter les deux ménages de manière tout à fait différente. Combattre la pauvreté chronique suppose l'augmentation du capital physique et humain des pauvres ou de leurs revenus, tandis que des systèmes d'assurance et de stabilisation du revenu seront plus appropriés dans le cas de la pauvreté temporaire. Cela dit, il n'est pas possible de différencier aussi facilement les outils ni les objectifs. L'existence d'un filet de sécurité et l'accès au crédit, pour adoucir les fluctuations du revenu, ont aussi d'importantes implications potentielles pour la capacité des individus chroniquement pauvres à échapper à la pauvreté, comme nous allons le voir.

D'après les données disponibles, un grand nombre d'individus franchissent le seuil de la pauvreté dans les deux sens. Ainsi, par exemple, selon les résultats d'une enquête menée auprès de six villages en Inde par l'International Crops Research Institute for Semi-Arid Tropics (ICRISAT) entre 1975 et 1983, 50 % de la population était pauvre au cours d'une année type, mais 19 % seulement était pauvre chaque jour (Banque Mondiale, 1990). Ainsi, un important noyau d'individus chroniquement pauvres coexiste avec un flux considérable d'individus de part et d'autre du seuil de pauvreté. Jalan et Ravallion (1998), à partir de données statistiques concernant la Chine, sur une période de six ans, de 1985 à 1990, ont observé qu'en moyenne la pauvreté temporaire, définie comme la pauvreté attribuable à une variabilité de la consommation dans le temps, représentait 37 % de la pauvreté globale des ménages situés sous le seuil de pauvreté. Les auteurs ont également observé que dans les provinces les plus pauvres, près de la moitié de la pauvreté moyenne était attribuable à la variabilité de la consommation, tandis que dans une province relativement

riche, avec une consommation moyenne plus importante, la proportion était nettement plus forte, soit 84 % de la pauvreté moyenne.

La distinction entre pauvreté temporaire et pauvreté chronique est devenue une question importante dans le contexte de la crise des marchés d'Extrême-Orient. En Indonésie, pays le plus durement atteint, la pauvreté se concentre traditionnellement dans les zones rurales. La pauvreté rurale a diminué, mais en 1997, elle représentait encore 12,4 % de la population, contre 9,2 % dans les zones urbaines. Ce qui fait qu'en 1997, 70 % des pauvres, en Indonésie, se trouvaient dans les zones rurales (Poppele, Sumarto et Pritchett, 1999). Cependant, c'est sur le secteur financier et sur le secteur de la grande entreprise que la crise a eu un impact immédiat. On peut donc s'attendre à ce que cette crise provoque une aggravation de la pauvreté dans les zones urbaines. L'expérience tend déjà à le montrer. Selon une enquête auprès de 2 000 foyers, les revenus ont chuté d'un tiers dans les zones urbaines, tandis que dans les zones rurales, la baisse des revenus est restée inférieure à 15 % (Poppele, Sumarto et Pritchett, 1999). Des systèmes d'allocation et d'aide au revenu mis en place en fonction de la répartition de la pauvreté avant la crise auraient manqué de profiter à un grand nombre de nouveaux pauvres des zones urbaines.

Si l'on avait établi des seuils de pauvreté réellement fondés sur l'égalité de traitement des ménages égaux, obtiendrait-on nécessairement un égal traitement des individus égaux ? Tout dépend de quelle manière se fait la distribution du revenu ou de la nourriture à l'intérieur de chaque foyer. Pour tester l'importance quantitative du passage des mesures prises en raisonnant par foyer aux mesures prises en fonction des individus, Haddad et Kanbur (1990) ont exploité des données sur l'absorption des calories par les individus, à partir d'un rappel de la mère après 24 heures, dans un échantillon de ménages ruraux au sud des Philippines. Ils ont observé que le fait de négliger les inégalités qui peuvent exister à l'intérieur d'un foyer entraînait une sous-estimation des inégalités globales. Ainsi, par exemple, l'indice de Gini augmente d'environ 35 % lorsque l'on ne se base plus sur les ménages mais sur les individus. En revanche, ce changement de base n'affecte pas le classement des groupes humains en fonction des types de récoltes produites ou en fonction de leur statut d'habitant.

La distribution du revenu à l'intérieur des ménages ou des familles peut influencer significativement sur les mesures politiques et sur leur mise en application. Dans le modèle unitaire (Singh, Squire et Strauss, 1986) fondé sur une unique fonction d'utilité qui gouverne le foyer, les décideurs politiques ont la possibilité de transférer l'allocation du ménage simplement en modifiant les prix relatifs. D'autres modèles s'écartent de la notion de répartition du revenu et de fonction d'utilité commune. Ils supposent que les membres du foyer négocient entre eux ou se comportent de manière autonome (Manser et Brown, 1980; McElroy et Horney, 1981; Alderman et autres, 1995; Haddad, Hoddinott et Alderman, 1997). Dans ces modèles, l'impact que peuvent avoir les transferts publics sur le bien-être peut varier selon l'identité du bénéficiaire. A l'appui de cette interprétation, Thomas (1990) montre que dans les ménages brésiliens, l'impact des revenus non salariaux des femmes sur l'absorption de calories et de protéines par tête, sur la fertilité, sur la viabilité des enfants et sur le rapport entre le poids et la taille des enfants de moins de huit ans, est différent de ce qu'il serait si ce même argent revenait aux hommes. Ainsi, par exemple, lorsqu'un supplément de revenu non salarial revient à la mère plutôt qu'au père, l'accroissement de la probabilité de survie de l'enfant est 20 fois plus important.

De même, lorsque l'information n'est pas partagée, le fait de diriger les mesures d'aide

vers un membre du foyer plutôt que vers un autre n'est pas neutre. Des suppositions erronées, dans ce domaine, peuvent empêcher l'adoption, par un groupe humain, d'une nouvelle technologie, ou aboutir à l'adoption de projets qui dégraderont sa situation. Ainsi, par exemple, en République Dominicaine, dans un projet de reboisement, on avait supposé que les hommes et les femmes utilisaient le bois de la même manière. On n'avait donc négocié ce projet qu'avec les hommes, jusqu'au milieu de son déroulement. Lorsque les femmes furent enfin consultées, il s'avéra que le projet ne répondait pas à leurs besoins de bois comme combustible, et il était trop tard pour en tenir compte (Fortmann et Rocheleau, 1989).⁶

Si l'on fait abstraction des nombreuses difficultés que pose l'évaluation de la pauvreté selon les seuils conventionnels, des progrès considérables ont été réalisés au cours des 25 dernières années, grâce à la disponibilité de plus en plus grande des enquêtes auprès des ménages. Entre le premier rapport de la Banque Mondiale sur la pauvreté en 1993 et le second en 1996, le nombre de pays à revenu faible et moyen pour lesquels des données sur les revenus ou la consommation des ménages étaient disponibles a plus que doublé, passant de 31 à 71 (Banque Mondiale, 1996). La disponibilité des enquêtes auprès des ménages, sous une forme ou une autre, nous a permis d'accroître substantiellement nos connaissances au sujet de la pauvreté, et de clarifier les liens entre la croissance du revenu national et l'évolution des inégalités. C'est ce dont nous allons maintenant parler.

Croissance, inégalités et pauvreté

Pour trouver une stratégie de lutte contre la pauvreté, ceux qui voyaient celle-ci comme un manque de revenu ou de biens ont naturellement concentré leur attention sur les possibilités d'augmenter le revenu par habitant, par le biais de la croissance économique. La question était de savoir si la croissance du revenu profitait autant aux pauvres qu'au reste de la société, ou si les pauvres se retrouvaient laissés pour compte. En 1955, Simon Kuznets attirera l'attention sur le lien entre la croissance économique et l'inégalité de revenu. Il considérait ce lien comme un problème « central dans l'analyse et la pensée économiques » (Kuznets, 1955). Il étudia la question par ses propres moyens, à l'aide de 5% de données empiriques et de 95% de spéculation, et il proposa des explications, ainsi que des arguments théoriques contraires, à propos de ses données incomplètes.⁷ Ce que nous connaissons aujourd'hui sous le nom de courbe de Kuznets, en U inversé, est le résultat d'un exercice chiffré hypothétique. L'idée est que dans une économie qui est tout d'abord principalement agricole, la répartition initiale est équitable et le revenu moyen est faible. Lorsque l'économie se développe, une partie de la population migre vers d'autres secteurs, dans lesquels les inégalités sont plus fortes mais dans lesquels les revenus moyens sont plus élevés. Dans un premier temps, les inégalités s'aggravent, mais au fur et à mesure du progrès, une plus grande partie du secteur rural quitte l'agriculture, et les inégalités finissent par s'amoinrir. Cette conception était fondée en grande partie sur la théorie de l'économie duale de Lewis (1954). Dans son exemple chiffré, Kuznets montrait que dans tous les cas, la part de la partie la plus défavorisée de la population chutait (bien que rien de tel ne s'observe dans ses données).

Kuznets fonda ses calculs sur des données ponctuelles dans le temps, concernant le développement des pays industrialisés, mais un certain nombre d'estimations furent faites ensuite de manière comparative entre les pays, afin d'étudier plus avant cette hypothèse.⁸

Ces études montrèrent que les inégalités s'aggravaient de façon significative avec la hausse des niveaux de revenu, et que les effets, en termes de réduction de la pauvreté, étaient ambivalents, allant de la paupérisation absolue à des progrès inférieurs à la moyenne. Dans des travaux ultérieurs, on reprocha aux études comparatives entre pays d'ignorer les différences d'évaluation et les effets spécifiques aux pays concernés. On rechercha de nouvelles données disponibles qui soient étalées dans le temps.⁹ On perdit de vue la courbe de Kuznets, en retenant que les inégalités et le revenu n'étaient pas systématiquement liés par une loi immuable du développement.¹⁰ Ainsi, dans une étude sur 49 pays, on ne trouva aucun lien statistique entre l'inégalité et le revenu dans 40 cas (soit dans plus de 80 % des éléments de l'échantillon). Sur les neuf autres cas, quatre présentaient une relation en forme de U, et non en forme de U renversé comme le prévoyait Kuznets. On ne retrouvait donc la courbe de Kuznets que dans 5 cas sur 49 (Deininger et Squire, 1998 : 279). Il ne semble pas davantage qu'il existe le moindre lien entre l'inégalité et la croissance. Chen et Ravallion (1997) ont établi l'absence de corrélation entre l'inégalité et la croissance des moyens de consommation sur 43 périodes (sachant que pour un pays donné, deux enquêtes auprès des ménages sont disponibles à chaque période).

Au lieu de la courbe de Kuznets, la littérature récente met en valeur une autre régularité empirique. Au fur et à mesure que l'on peut disposer de davantage de données étalées dans le temps, il apparaît que typiquement, l'inégalité cumulée, mesurée par exemple par l'indice de Gini, n'évolue pas considérablement d'année en année. En fait, dans une étude sur des données statistiques concernant 49 pays, on a observé que la variance de l'inégalité était imputable pour 91,8 % à la divergence entre les pays, et que l'on n'en pouvait attribuer que 0,85 % à la variance dans le temps (Li, Squire et Zou, 1998 : 4). La même étude a montré que peu de pays présentaient une tendance statistiquement significative dans le temps. Sur 49 pays, 32 ne présentaient pas de tendance, 10 pays présentaient une tendance croissante vers l'inégalité et 7 une tendance décroissante (Li, Squire et Zou, 1998 : 32-33). Cela ne veut pas dire que les inégalités ne changent pas. Elles changent, évidemment, et parfois très rapidement (Chine, Europe de l'Est et Royaume-Uni). Toujours est-il que pour bien des pays, sur de longues périodes, les inégalités ont persisté de manière inattendue, et lorsqu'elles ont évolué rapidement, elles se sont aggravées. Nous ne connaissons pas de cas probants de régression rapide des inégalités. Dans l'échantillon de Li, Squire et Zou, pour les sept pays dans lesquels les inégalités ont diminué, le taux moyen de diminution était de 0,3 point de Gini par an. A ce rythme, il faudrait 60 ans à un pays dont le niveau des inégalités serait celui des pays d'Amérique latine pour atteindre la moyenne de l'ensemble des pays en développement. Cela dit, même des petits changements dans les inégalités cumulées peuvent avoir des effets déterminants sur la pauvreté.

Il est difficile de mettre au point une formule unique qui traduise les changements intervenant dans les indicateurs cumulés des inégalités, comme l'indice de Gini de l'évolution de la pauvreté. L'indice de Gini peut augmenter ou diminuer, et la pauvreté rester inchangée, si au-dessous du seuil de pauvreté, la répartition évolue. De même, la pauvreté peut augmenter ou diminuer sans que l'indice de Gini ne bouge, si la répartition parmi les non pauvres évolue d'une certaine façon. Pour étudier l'impact des inégalités sur les pauvres, il nous faut spécifier plus précisément l'évolution de la distribution.

Selon une méthode qui a retenu l'attention des économistes (voir Kakwani, 1980; Lipton et Ravallion, 1995), la courbe de Lorenz, qui représente l'inégalité, évolue selon un rapport constant des différences entre les parts réelles du revenu total qui échoient à

chaque groupe de revenu et des parts qui seraient égales. Ce qui entraîne des élasticités de l'écart de la pauvreté, repérables de manière analytique, vis-à-vis de l'indice de Gini. ¹¹ En utilisant le seuil de pauvreté du dollar par jour, l'élasticité peut atteindre 8,2 (Brésil), 12,6 (Chili) et même 21,1 (Thaïlande). Pour les pays à faible revenu, c'est-à-dire les pays où se concentre la pauvreté, les élasticités sont cependant bien plus faibles: 0,82 (Inde), 0,76 (Ouganda), et 0,40 (Zambie). Néanmoins, la comparaison de ce qui s'est produit dans deux pays, la Thaïlande et la Norvège, nous éclaire sur la signification des réductions continues des inégalités observables au cours du temps. Entre le début des années soixante et le début des années quatre-vingt-dix, l'indice de Gini, pour la Thaïlande, a augmenté de 0,31 point par an, tandis que celui de la Norvège baissait d'autant, soit de 0,34 point par an. En Thaïlande, les revenus du cinquième le plus pauvre de la population ont progressé à un taux égal à la moitié du taux du revenu moyen par habitant. En Norvège, ils ont progressé de presque 80 % plus vite que la moyenne. ¹²

Par ailleurs, bien qu'il ne semble pas exister de corrélation systématique entre les inégalités et le niveau de revenu, ni entre les inégalités et le taux de croissance (voir les observations qui précèdent), il peut exister une relation inverse entre l'inégalité de revenu ou de ressources initiale et la croissance. Clarke (1996), dans une des études économétriques les plus circonspectes de toute la littérature, a identifié un impact négatif prononcé et statistiquement significatif de l'inégalité initiale de revenu sur la croissance à venir. Il en a conclu qu'une réduction de l'inégalité d'un écart type au-dessus de la moyenne à un écart type au-dessous de la moyenne entraînerait une hausse du taux de croissance à long terme de 1,3 point par an. Des recherches ultérieures, sur des données plus fiables, ont cependant mis en évidence un impact positif de l'inégalité initiale sur la croissance (Forbes, 1998; Li et Zou, 1998).

Bien que l'impact de l'inégalité initiale soit controversé, plusieurs auteurs ont observé une forte relation entre la croissance et la répartition initiale de divers types de ressources. Selon Birdsall et Londoño (1997), la répartition initiale du capital humain influe sur la croissance future, tandis que pour Deininger et Squire (1998), une distribution initiale inégalitaire des terres réduit la croissance future. Il existe cependant une faiblesse dans l'évaluation de ces régressions globales de la croissance: la possibilité d'un biais dans le mécanisme d'agrégation. Selon Ravallion (1998), ce biais est de taille. Selon un micro-modèle de la croissance de la consommation au niveau de la ferme familiale, l'inégalité des ressources exercerait sur cette croissance un effet préjudiciable bien plus important. Ces conclusions amènent à envisager des politiques de redistribution propres à stimuler la croissance, qui pourraient donc se traduire pour les pauvres par un double avantage.

Des liens et de leurs mécanismes aux mesures politiques

Il y a peu de chances que la recherche d'un lien entre l'inégalité et le revenu s'avère fructueuse, si l'on considère le grand nombre et la grande variété des observations dont on dispose actuellement. Une telle approche, par ailleurs, serait de peu d'utilité pour éclairer la politique à mener (Kanbur, 1998). La croissance et les inégalités sont les résultats des politiques économiques, et ce sont aussi les conséquences du rôle que peuvent jouer ou non les institutions. Ces résultats varient aussi en fonction des tendances externes et des chocs économiques. Par ailleurs, il existe à présent une importante littérature empirique traitant des divers facteurs qui influent sur la croissance (Easterly et autres, 1993; Barro et Sala-i-

Martin, 1995) et il en existe une autre, moins importante, sur les facteurs qui influent sur les inégalités (Bourguignon et Morrison, 1990; Li, Squire et Zou, 1998). Il est néanmoins curieux de constater que les analystes, lorsqu'ils étudient conjointement la croissance et les inégalités, se préoccupent généralement d'identifier des liens mécaniques tout en ignorant, dans une large mesure, le rôle des mesures politiques. Inversement, lorsqu'ils étudient le rôle des mesures politiques, ils s'intéressent à la croissance et aux inégalités comme à deux sujets indépendants. La question clé, du point de vue du décideur politique, est pourtant de savoir quelle est l'influence des mesures politiques sur la croissance aussi bien que sur les inégalités.

Pour lutter contre la pauvreté, il serait nécessaire d'étudier la manière d'augmenter la croissance et d'aller en même temps vers plus d'égalité, ou au moins d'étudier de quelle manière il est possible, à l'aide de mesures favorables aux populations pauvres, d'atténuer les inégalités qu'induit la croissance. Lundberg et Squire (1999) ont montré qu'il importerait d'étudier l'impact de ces mesures à la fois sur la croissance et sur les inégalités. Ils ont estimé séparément, à l'aide d'équations, une croissance « standard » et les inégalités, d'après la littérature existante, et ils ont constaté qu'une variable commune, l'éducation, jouait un rôle déterminant dans les deux équations. L'éducation représente un dilemme: elle réduit la croissance mais réduit les inégalités. C'est là la confirmation immédiate que la prise en compte séparée de la croissance et des inégalités peut induire des conclusions erronées d'un point de vue politique.

D'après les estimations réalisées à l'aide de plusieurs modèles standard différents, il ressort que trois variables, à savoir l'ouverture de l'économie, les libertés civiles et la répartition des terres, sont déterminantes, de manière exclusive, soit pour la croissance soit pour les inégalités. Le décideur politique semble donc disposer d'une large marge de manœuvre dans son choix d'une politique qui soit favorable à la fois à la croissance et à la réduction des inégalités. Toutefois, on a supposé que ces trois variables devaient être traitées comme mutuellement exclusives. Lundberg et Squire ont refait leurs calculs d'écart types en intégrant toutes les variables aux deux équations. Le modèle qui les rassemble confirme que la répartition des terres et les libertés civiles sont bien des variables mutuellement exclusives, mais à présent, c'est l'ouverture de l'économie qui représente un dilemme: elle augmente la croissance mais aggrave les inégalités. Lundberg et Squire ont conclu que, dans le cadre de ces modèles simples tout au moins, l'analyse indépendante de la croissance et des inégalités est susceptible d'aboutir à des conclusions erronées, ou du moins incomplètes, en ce qui concerne les mesures à prendre. Cependant, il ressort également de leurs travaux que même lorsque la croissance et les inégalités sont prises en compte conjointement dans l'analyse, elles risquent toujours d'être des variables mutuellement exclusives. Le décideur doit donc conserver un certain degré de flexibilité.

Lundberg et Squire ont aussi étudié l'effet conjoint de la croissance et des inégalités dans un contexte plus réaliste. L'ouverture de l'économie, l'assise financière et la répartition des terres semblent être de nature à stimuler la croissance dans différents contextes. Les auteurs ont également observé qu'à l'exception notable de l'ouverture aux échanges commerciaux, de telles orientations politiques vont dans le sens d'une réduction des inégalités, même si ces constatations ne valent pas dans n'importe quel contexte, et même si leur impact quantitatif est limité. En fait, la conclusion générale qui ressort de cette analyse est que les interventions des décideurs politiques influent bien davantage sur la croissance que sur les inégalités. Ainsi, par exemple, l'élasticité de la croissance par rapport à l'indice d'ou-

verture est égale à - 0,33, tandis que l'élasticité de la croissance par rapport à l'inégalité est égale à 0,01. L'influence d'une variable n'est jamais plus importante sur les inégalités que sur la croissance. Ce qui est cohérent avec l'expérience : les taux de croissance sont bien plus volatiles que les inégalités.¹³

Ces résultats montrent qu'il importe de traiter la croissance et les inégalités ensemble. Une forte performance de croissance accompagnée d'une réduction même relativement modeste des inégalités aura un grand impact sur les revenus des pauvres. L'expérience le confirme. Les données collectées entre le début des années soixante et le début des années quatre-vingt-dix montrent que l'Indonésie aussi bien que Taiwan ont connu une croissance rapide sans aggravation des inégalités (dans ces deux pays, les inégalités ont diminué, mais la tendance n'a pas été statistiquement significative). Au cours de cette période, les revenus du cinquième le plus pauvre de la population indonésienne ont augmenté à un taux annuel de 4,8%. A Taiwan, ce taux a été meilleur encore, 5,8%.¹⁴

La compréhension des politiques et des stratégies de développement de ces pays serait d'une indiscutable utilité pour les autres pays. Le *World Development Report 1990* citait comme facteurs de réussite un environnement macroéconomique stable (encourageant l'investissement privé), des termes sectoriels de l'échange relativement peu détériorés (permettant d'éviter une production trop intensive en capital) et la participation de l'Etat à la mise en place d'une infrastructure, plus particulièrement dans les zones rurales (pour éviter un déséquilibre en faveur des zones urbaines). Un autre aspect sous-jacent de la réussite dans la réduction de la pauvreté était l'importance accordée au développement humain. Les pays qui ont réussi dans cette voie sont ceux qui ont massivement investi dans l'éducation et la santé de leur population, en considérant l'une et l'autre comme des facteurs contributifs de la croissance ainsi que comme des bienfaits en tant que telles. Dans la section qui suit, nous allons examiner plus en détail cette dimension supplémentaire du problème de la pauvreté.

Le développement humain

D'après une enquête récente (Lipton et Ravallion, 1995 : 2573-2574), « l'indicateur que l'on préfère généralement, pour le niveau de vie des ménages, est une mesure convenablement exhaustive de la consommation courante, à partir d'un agrégat pondéré par les prix et qui prend en compte tous les biens de base, vendus sur le marché, que consomme le ménage, quelle que soit leur source (achats, cadeaux et production personnelle) ». Cette définition soigneusement formulée résume bien la conception habituelle de l'évaluation de la pauvreté. Elle englobe en principe la valeur de tous les biens et services accessibles au public et généralement exempts de charges ou largement subventionnés, dans la mesure où existe un prix de marché cohérent. En pratique, toutefois, il se peut que l'éducation de base et les soins, presque toujours gratuits ou subventionnés, n'aient pas un prix de marché véritablement défini. La définition citée précédemment ne prend pas non plus en compte certains biens publics, comme la pulvérisation des marécages pour lutter contre la malaria, qui sont susceptibles d'améliorer le niveau général de la santé publique. Le niveau et la qualité de l'éducation de base et des services liés à la santé, y compris les biens publics, étant significativement variables d'un pays à l'autre, la plupart des analystes proposent d'inclure des indicateurs sociaux pour une évaluation globale du niveau de vie. Ainsi, par

exemple, le *World Development Report 1990* «ajoute, à un indicateur de la pauvreté fondé sur la consommation, d'autres indicateurs concernant l'alimentation, l'espérance de vie, la mortalité avant l'âge de 5 ans et les taux de scolarisation» (Banque Mondiale, 1990 : 26).

Le mot clé, dans ce commentaire, est «ajoute»: les indicateurs sociaux apportent une information qui n'est pas reflétée par les systèmes conventionnels d'évaluation de la pauvreté. Le pouvoir d'acheter des biens de consommation de base sur le marché a son importance, mais l'accès aux biens publics également. Une autre approche consiste à considérer le revenu (les dépenses) comme un input vis-à-vis d'autres finalités plus essentielles. Ainsi, par exemple, le *World Development Report 1980* met l'accent «sur la pauvreté *absolue*, à savoir des conditions de vie caractérisées par la malnutrition, l'illettrisme et la maladie au-delà de toute définition raisonnable de la décence humaine» (Banque Mondiale, 1980 : 32). La grande différence avec les définitions habituelles est que celle-ci ne mentionne pas le revenu ni les dépenses, mais tourne autour du bien-être, déterminé par l'alimentation, l'instruction et la santé. Bien sûr, le revenu peut jouer un rôle important dans l'amélioration des indicateurs sociaux, mais la transformation du revenu n'est pas universelle et n'est pas garantie, et ici, ce sont les résultats qui comptent.

À l'appui de cette conception, on peut citer la définition que donne Sen de la pauvreté en termes de «capacités» (Sen, 1981, 1984). La capacité, dans la terminologie de Sen, signifie les libertés substantives dont jouissent les individus, qui leur permettent de mener le genre de vie auquel ils ont des raisons d'accorder de la valeur, par exemple en termes de fonctions sociales, de meilleure éducation de base et de meilleurs soins, de longévité (Sen, 1999). Une telle approche a pour elle les arguments suivants:

- La pauvreté peut se définir comme la privation de capacités, les capacités ayant une grande importance intrinsèque, tandis que la faiblesse du revenu n'a de sens que d'un point de vue instrumental.
- La faiblesse du revenu n'est pas le seul facteur dont dépend la privation de capacités.
- L'impact du revenu sur les capacités est variable selon les collectivités, les familles et les individus.

Il existe aussi un lien entre l'amélioration des capacités et un plus grand pouvoir de gain, et dans les deux sens. D'où il importe que la population soit bien préparée à profiter des opportunités économiques qui se présentent.

Le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) a joué un rôle déterminant dans la définition de la pauvreté en termes de développement humain. On doit au PNUD la promotion d'indicateurs tels que l'Indice du Développement Humain et l'Indice de la Pauvreté Humaine (IPH). Ici, c'est surtout de l'IPH qu'il s'agit. Cet indice tient compte de trois aspects de la privation: la longévité, l'instruction et le niveau de vie. La longévité se mesure par le pourcentage d'individus qui meurent avant d'atteindre 40 ans d'âge, l'instruction par le pourcentage d'adultes instruits, et le niveau de vie par une combinaison du pourcentage de la population ayant accès à l'eau potable et du pourcentage d'enfants dénutris de moins de 5 ans.

Même en présence d'une information fiable dans chacun de ces domaines, l'agrégation des données sous forme d'un indice unique pose un certain nombre de problèmes. La perte d'information utile mise à part, ce processus suppose une pondération arbitraire, un inconvénient qui a déjà suscité bien des critiques dans la littérature.¹⁵

A la différence des indicateurs conventionnels de la pauvreté cités précédemment, l'IPH permet tout au plus de classer les pays. Les IPH des pays étant des moyennes nationales, comme le produit intérieur brut (PIB) par habitant, ils ne nous disent rien au sujet des pauvres. Bien que les gouvernements soient censés se préoccuper de l'espérance de vie de l'ensemble de leurs citoyens, de la même manière qu'ils sont censés se préoccuper des revenus de tous les membres de la population, il nous faut, si nous nous préoccuons du problème de la pauvreté, porter notre attention sur ceux dont l'espérance de vie est la plus réduite. Les moyennes nationales ne permettent pas de classer les ménages, dans chaque pays, et ne peuvent donc pas servir à distinguer les pauvres des non pauvres. Naturellement, ce fait reflète l'absence des enquêtes auprès des ménages qui permettraient d'évaluer la répartition qui nous intéresse. Pour certains indicateurs du développement humain, on commence cependant à disposer de données à l'échelle des ménages. Lorsque ces données sont disponibles, les ménages qui sont pauvres selon un critère fondé sur le niveau de dépenses obtiennent inévitablement un mauvais score avec les autres indicateurs du bien-être. C'est ce que montrent les tableaux 2 et 3.

Le tableau 2 montre que dans cinq pays d'Amérique latine, les ménages les plus pauvres selon le critère du niveau de revenu atteignent un nombre d'années d'éducation moins élevé que les ménages plus aisés. Dans les ménages les plus pauvres, le nombre d'an-

Tableau 2. Nombre moyen d'années d'éducation des individus âgés de 25 ans, par décile du revenu, pour cinq pays d'Amérique latine

Pays	1 (minimum)	2	3	4	5	6	7	8	9	10 (maximum)
Chili	6,24	6,88	7,09	7,40	7,69	8,16	8,47	9,80	10,88	12,83
Brésil	1,98	2,49	2,97	3,41	3,66	4,40	4,49	5,98	7,43	10,53
Mexique	2,14	2,95	3,78	4,15	4,78	5,66	6,06	7,24	8,89	12,13
Pérou	3,87	4,17	4,95	5,69	6,60	7,05	7,66	8,28	9,04	10,80
Venezuela	4,66	4,94	5,27	5,72	6,23	6,68	7,20	7,78	8,58	10,81

Remarque : Les données proviennent d'enquêtes récentes auprès des ménages.

Source : IADB (1998).

Tableau 3. Proportion d'enfants nés au cours des cinq dernières années qui ne sont plus en vie, par décile du revenu, pour une sélection de pays

Pays	1 (minimum)	2	3	4	5	6	7	8	9	10 (maximum)
Bangladesh	0,19	0,13	0,10	0,09	0,08	0,10	0,07	0,09	0,09	0,06
Indonésie	0,25	0,14	0,08	0,06	0,06	0,05	0,05	0,05	0,04	0,04
Madagascar	0,25	0,14	0,13	0,10	0,10	0,10	0,10	0,09	0,08	0,08
Pakistan	0,18	0,10	0,10	0,09	0,09	0,07	0,08	0,07	0,07	0,06
Tanzanie	0,49	0,18	0,13	0,14	0,11	0,10	0,08	0,07	0,07	0,09
Ouganda	0,48	0,19	0,16	0,14	0,13	0,09	0,12	0,09	0,09	0,07

Source : Bonilla-Chacin et Hammer (1999), à partir d'enquêtes sur la démographie et la santé (Demography and Health Surveys - DHS) menées par le département MACRO de l'U.S. Agency for International Development (USAID).

nées d'éducation des individus âgés de 25 ans va de la moitié à un cinquième du nombre d'années atteint par ceux provenant des ménages plus riches. Dans chaque pays, le nombre d'années d'éducation augmente régulièrement au fur et à mesure que l'on s'élève sur l'échelle des revenus.

Le tableau 3 donne une image tout à fait comparable en ce qui concerne la maladie et la richesse dans les pays en développement. Les très pauvres sont généralement bien plus souvent malades que le reste de la population. Dans l'échantillon de pays d'Asie et d'Afrique du tableau 3, la proportion d'enfants nés au cours des cinq dernières années et qui ne sont plus en vie est entre trois et six fois plus forte, pour le dixième le plus pauvre de la population, que pour le dixième le plus riche. Dans deux de ces pays, la Tanzanie et l'Ouganda, presque la moitié des enfants du dixième le plus pauvre nés au cours des cinq dernières années sont morts. De même que dans le cas de l'éducation, on observe sur ce tableau une amélioration progressive en fonction de la richesse.

De ces observations, il ne faudrait pas conclure que l'identification des pauvres, selon différentes dimensions de la pauvreté, donnera toujours exactement les mêmes résultats à chaque fois. Dans une étude à partir de données collectées en 1985 en Côte d'Ivoire, la corrélation entre divers indicateurs de la pauvreté apparaissait relativement faible. Des 30 % de la population identifiés comme pauvres selon un indicateur fondé sur la consommation par habitant ajustée selon la composition de la famille, moins de la moitié étaient considérés comme pauvres lorsque l'on retenait le critère du niveau moyen d'éducation des adultes (Glewwe et van der Gaag, 1990). Une étude concernant six pays en développement suggère la même conclusion : « Le niveau de bien-être des individus dont les revenus sont les plus faibles en moyenne est également moins élevé dans les autres dimensions (...) Cependant, on remarque aussi que la corrélation est plutôt faible. Le revenu n'explique généralement pas une part notable de la variation des indicateurs métriques non monétaires du bien-être » (Appleton et Song, 1999 : 25). L'étude d'Appleton et Song, toutefois, ne tient pas compte de la composition des familles dans son calcul de la consommation par habitant. Ainsi, alors qu'il est clair qu'existe un écart – ceux qui ont le moins de revenu sont moins bien instruits et souffrent davantage de maladies – la correspondance n'est pas complète, et dans certains cas, elle peut être très réduite.

Nous avons vu précédemment que les pauvres, tout compte fait, profitent de la croissance, lorsque celle-ci est élargie (ils ont certainement peu à gagner d'une récession ou d'une stagnation). De ce point de vue, une stratégie de lutte contre la pauvreté qui ne donnerait pas un rôle central à une croissance égalitaire aurait peu de chances de porter ses fruits. De quelle manière doit-on modifier la stratégie lorsque l'on étend la définition de la pauvreté pour y inclure le développement humain, mesurable par exemple par l'espérance de vie ou par l'instruction ? Cette extension du concept permet de prendre en compte d'importantes dimensions de la pauvreté, sur lesquelles les indicateurs conventionnels, fondés sur le revenu et les dépenses, font l'impasse. La différence est surtout déterminante d'un point de vue pratique. Elle nous rappelle qu'il faut garder à l'esprit la possibilité de recourir à d'autres outils, dans le choix d'une politique. Par ailleurs, diverses interactions notables sont en jeu, aussi bien entre les divers éléments du développement humain qu'entre ces éléments et la croissance.

Une toile sans couture

Lorsque, dans une société, il s'agit de mettre certains services sociaux à la disposition des pauvres, on peut se demander par où il convient de commencer. L'existence des pauvres est soumise à des phénomènes de cercles vicieux, tandis que des cercles vertueux semblent perceptibles tout en restant hors de portée. Depuis quelque temps, on a pris conscience de telles interactions. Selon le *World Development Report 1980*, par exemple, « différents éléments du développement humain sont des facteurs déterminants les uns des autres » (Banque Mondiale, 1980 : 68). Ce même rapport évoquait aussi la « toile sans couture des interactions » (69). Dans la recherche d'une meilleure disponibilité des services sociaux, on est mieux informé aujourd'hui que jamais à propos de ces interactions.

Ainsi, par exemple, de nombreuses études ont montré que l'éducation des mères exerce un effet positif notable sur la santé de leurs enfants. Nous savons à présent qu'il en est ainsi parce que c'est l'éducation qui permet à la mère d'obtenir l'information nécessaire et de l'exploiter. Une étude à partir de données collectées en 1986 au nord-est du Brésil a montré que les parents qui suivaient régulièrement les media avaient des enfants en meilleure santé, selon le critère de la taille en fonction de l'âge. Lorsque l'on tient compte des variables concernant l'utilisation des mass media, le nombre d'années de scolarisation de la mère cesse d'exercer un impact indépendant. On peut interpréter cela en considérant que l'éducation est une condition nécessaire pour que les mères exploitent l'information mais que l'accès à l'information appropriée, à travers les media, est la condition pour que l'éducation des mères ait un effet sur la santé des enfants (Thomas, Strauss et Henriques, 1991). Les résultats d'une étude sur des données concernant le Maroc, à partir de 1990-1991, vont dans le sens de cette interprétation. Ces résultats montrent que les connaissances élémentaires de la mère en matière de soins ont une influence directe sur la santé de l'enfant, et que l'éducation et l'accès aux media sont le moyen d'acquérir ces connaissances (Glewwe, 1997).

Diverses études montrent que la présence et la réussite scolaire dépendent de la santé. Cependant, ces études se réfèrent souvent à des données comparées entre sections et sont fondées sur le rappel. Pour pallier ce problème, dans une étude récente, on a eu recours à des données en ligne pour étudier l'effet de la santé des enfants et de leur alimentation sur la scolarisation, dans des zones rurales du Pakistan. Les données recueillies ont permis aux auteurs de rejeter l'hypothèse selon laquelle la santé des enfants et leur alimentation seraient prédéterminées, plutôt que déterminées par les choix des ménages. Selon les estimations ponctuelles, la santé des enfants et leur alimentation constituent un facteur trois fois plus important, pour la scolarisation, que ce que suggèrent les approches traditionnelles (Alderman et autres, 1997), et l'impact est plus important chez les filles que chez les garçons. Bien que cette étude concerne le lien entre la santé et l'éducation, son aspect méthodologique augmente notre confiance dans les résultats des études antérieures qui indiquent aussi un effet positif sur la réussite.

Le développement humain et la croissance

Il existe d'importantes relations non seulement entre les divers aspects du développement humain mais aussi entre le développement humain et la capacité de gagner un revenu. Le revenu est un déterminant essentiel du développement humain, mais il en est aussi le résul-

rat. Il semble que la manière spécifique des pauvres de participer à la croissance soit le recours à leur ressource la plus abondante, à savoir la main-d'œuvre. Cependant, certaines caractéristiques intrinsèques de la pauvreté, comme le manque d'éducation, la mauvaise alimentation et la mauvaise santé, exercent aussi un impact fonctionnel sur la capacité des individus à travailler. La manière dont certains facteurs renforcent ou diminuent les capacités de travail des pauvres peut donner une idée des interactions multiples entre le développement humain et la croissance. Ainsi, par exemple, une bonne alimentation permet à un individu de travailler un plus grand nombre d'heures, et donc gagner davantage, consommer davantage, épargner davantage, et donc s'assurer une alimentation et une capacité de travail futures. De même, une éducation scolaire permet à un individu d'obtenir un emploi mieux rémunéré, et donc d'envoyer ses enfants à l'école. Il existe une importante littérature empirique concernant les relations entre ces facteurs. Nous en extrayons quelques exemples.

A partir de données provenant d'une enquête auprès de 1725 ménages à Conakry, en Guinée, en 1990, Glick et Sahn (1997) ont étudié l'impact de l'éducation sur les revenus du travail, par secteur d'emploi. Il en ressort deux résultats remarquables. Tout d'abord, l'éducation augmente les revenus des hommes et des femmes dans les trois secteurs étudiés – indépendants, secteur privé salarié et secteur public salarié. Ainsi, même sur une zone urbaine à très faibles revenus comme Conakry, les avantages de la scolarisation sont bien visibles. En second lieu, même dans le secteur informel (qui recoupe celui de la petite entreprise indépendante et dont on peut penser qu'il constitue une source importante de croissance de l'emploi en Afrique), les revenus augmentent avec le niveau d'éducation. Ainsi, par exemple, pour les femmes qui travaillent en indépendant, une scolarisation primaire complète se traduit par un profit horaire plus élevé de 30 %.

Il est également prouvé que les mesures concernant la situation alimentaire et sanitaire exercent un impact positif sur les salaires et sur la productivité, et que ces effets sont plus accentués chez les pauvres que chez les non pauvres. Strauss et Thomas (1997) montrent qu'aux Etats-Unis, si l'on met à part toute une série de facteurs, les hommes plus grands en taille gagnent davantage : à une augmentation de la taille de 1 % correspond une augmentation du salaire de 7 %. Dans leur étude des travaux existants, Strauss et Thomas (1998) concluent que des améliorations au niveau de la santé publique se traduisent par une hausse de la productivité et des salaires et que (plus déterminant pour notre analyse) c'est la santé des plus pauvres et de ceux qui bénéficient le moins de l'éducation qui peut le plus s'améliorer.

La santé et l'éducation sont les conditions fondamentales qui permettent aux pauvres de profiter des opportunités d'enrichissement qu'apporte la croissance, et la perte de leur contribution potentielle est préjudiciable à la société.¹⁶ C'est pourquoi la fourniture des services sociaux de base, par-delà son importance intrinsèque, constitue un élément déterminant de la croissance de la société. Comme l'on pourrait s'y attendre, les comparaisons d'un pays à l'autre font effectivement apparaître une forte corrélation entre d'une part les niveaux de revenu et d'autre part l'espérance de vie, l'instruction, la mortalité infantile, etc. Cependant, la croissance du revenu, en elle-même, ne se traduit pas nécessairement par des améliorations de la santé publique ou de l'accès à l'éducation, de même qu'une meilleure santé publique et un meilleur niveau d'éducation n'entraînent pas nécessairement des hausses de revenu.

Il existe par exemple de frappantes exceptions vis-à-vis de la corrélation générale

entre le revenu et les autres indicateurs du bien-être. Selon le *Human Development Report 1994* du PNUD, les revenus par habitant du Sri Lanka, du Nicaragua, du Pakistan et de la Guinée sont tous compris entre 400 et 500 dollars US, mais les espérances de vie y sont respectivement de 71, 65, 58 et 44 ans, et les taux de mortalité infantile, respectivement de 24, 53, 99 et 135 pour 1 000 naissances viables. Ces exceptions apportent souvent un éclairage intéressant, mais ici on peut faire au moins deux interprétations différentes.

Tout d'abord, l'utilisation qui est faite des ressources générées par la croissance n'est pas nécessairement de nature à entraîner des améliorations des autres indicateurs. La croissance est source d'opportunités, mais encore faut-il que ces opportunités soient saisies. Anand et Ravallion (1993) abondent dans ce sens. A l'aide d'un échantillon de 22 pays, ils montrent que la relation que l'on observe entre l'amélioration de l'espérance de vie et la hausse du revenu moyen disparaît lorsque l'on applique des mesures pour soutenir le revenu, pour lutter contre la pauvreté ou pour accroître la participation de l'Etat aux dépenses de santé par habitant. On peut alors penser que la croissance du revenu moyen ne se traduit par des améliorations en termes d'espérance de vie que si elle s'accompagne d'une réduction de la pauvreté (la progression des revenus des pauvres jouant un rôle clé dans l'amélioration de l'espérance de vie) et si les mesures nécessaires sont prises dans le domaine de la santé publique. Ce qui importe, c'est surtout la manière d'utiliser les fruits de la croissance économique. De ce point de vue, le Sri Lanka a fait un usage efficace de son revenu, contrairement à la Guinée.

On peut cependant interpréter les résultats d'une autre façon. Il se peut que le système d'incitations et les investissements nécessaires pour que la société, et plus particulièrement les pauvres, profitent de la croissance, fassent défaut (Squire, 1993). L'expérience tend à le confirmer, surtout en ce qui concerne l'éducation. L'analyse comparative entre les pays semble montrer que l'impact de la croissance du capital éducatif sur la croissance du PIB par personne active est « constamment faible et négatif » (Pritchett, 1996). Pritchett résout le problème de la contradiction entre l'effet apparemment positif de l'éducation au niveau individuel et son effet apparemment nul au niveau global, en faisant la distinction entre les activités productives et celles qui procurent une rente (Murphy, Shleifer et Vishny, 1991). Si les avantages de l'éducation sont dirigés vers ces dernières, ne serait-ce qu'en partie, les personnes qui bénéficient de l'éducation profiteront d'une hausse de revenu, mais le revenu national ne progressera pas pour autant. Dans cette optique, on peut dire que des pays comme le Sri Lanka ont tiré des avantages immédiats du progrès de la santé et de l'éducation, mais sans connaître la hausse de revenu qui aurait dû l'accompagner.

Bien entendu, les arguments selon lesquels la croissance n'implique pas nécessairement un progrès social, ou selon lesquels, inversement, les progrès de la santé et de l'éducation n'entraînent pas nécessairement une hausse des revenus, peuvent se retourner. Lorsque, dans un pays, la croissance a permis de financer une politique de santé publique et l'accès à l'éducation pour tous, et lorsqu'un système d'incitations et des investissements complémentaires ont permis que les progrès de la santé et de l'éducation se traduisent par une hausse des revenus, l'avantage, pour les pauvres, est double : ils sont en meilleure santé, ils ont davantage d'instruction et ils peuvent consommer davantage. Selon le *World Development Report 1990*, on peut observer un effet de synergie entre ces deux domaines,

tandis qu'un progrès dans un seul sens n'aurait pas suffi. Un progrès sur les deux fronts à la fois est le fondement même de cette stratégie.

Avant la crise de la fin des années quatre-vingt-dix, la plupart des pays d'Extrême-Orient donnaient l'exemple de ce qu'une telle stratégie permet d'obtenir. La pauvreté avait en effet chuté dans cette région du monde. Alors qu'en 1975, 6 habitants sur 10 environ vivaient au-dessous du seuil de la pauvreté absolue, cette proportion n'était plus que de 2 habitants sur 10 en 1995. En même temps, et cela devait contribuer à ce changement, les gouvernements investissaient dans le capital humain, à travers des dépenses publiques consacrées à l'éducation et à la santé. Entre 1975 et 1995, une étude montre que dans six pays d'Extrême-Orient, l'espérance de vie a augmenté de plus de 9 ans, que le nombre moyen d'années d'éducation scolaire y a augmenté de 60 % et que la mortalité infantile a chuté de 73 à 35 enfants pour 1 000 naissances.¹⁷ Même si ces progrès ont pu être quelque peu freinés par la crise de la fin des années quatre-vingt-dix, ils restent exceptionnels, de par leur importance et la durabilité de leurs effets.

Plusieurs études empiriques, à l'aide de données statistiques recueillies auprès des ménages, confirment la forte interaction observée entre le développement humain et la croissance du revenu. Ainsi, par exemple, au Pérou, une étude portant sur 891 ménages entre 1994 et 1997 a montré que plus le niveau d'éducation du chef de famille était élevé en 1994, plus forte était la croissance des dépenses par tête au cours de la période considérée (Chong et Hentschel, 1999). Une étude statistique sur 2 678 ménages vietnamiens, entre 1993 et 1998, a abouti aux mêmes conclusions. En moyenne, dans les ménages dans lesquels le chef de famille n'était pas instruit, les dépenses par tête ont diminué. Au contraire, là où le chef de famille bénéficiait au moins d'une instruction primaire, les dépenses ont augmenté, et lorsque le chef de famille avait un niveau supérieur d'instruction, le niveau des dépenses était en moyenne trois fois plus élevé (Glewwe, Gragnolati et Zaman, 2000).

Le fait d'inclure dans la définition de la pauvreté de nouvelles dimensions, la longévité et l'instruction, permet d'envisager, pour combattre cette pauvreté, un nombre de mesures politiques bien plus important. Même en l'absence de hausse de revenu, une politique qui améliore la santé des individus et leur permet de mieux exploiter et de mieux échanger l'information représente un progrès dans leur niveau de vie. Toutefois, et c'est là une leçon à retenir de l'expérience de ces pays avant la crise, lorsque les programmes et les mesures d'amélioration de la santé publique et de généralisation de l'éducation s'accompagnent d'une politique de promotion des investissements et de la croissance élargie, les pauvres en bénéficient bien davantage. Il serait utile à ce stade de mener de nouvelles recherches au niveau des pays, pour mieux cerner l'équilibre à trouver entre les diverses orientations politiques en fonction du niveau de développement. Dans la lutte contre la pauvreté, le défi reste de savoir comment les pays d'Afrique subsaharienne et du sud de l'Asie, qui représentent 70 % de la pauvreté mondiale, pourraient profiter de cette expérience.

D'autres défis se présentent, bien que celui-ci ne soit pas encore relevé. Depuis la crise des pays d'Extrême-Orient, les risques que représentent les importantes fluctuations des capitaux, pour les pauvres comme pour les autres, sont bien visibles. Comme nous allons le découvrir dans la section qui suit, lorsqu'il s'agit de la population pauvre, le risque peut prendre une multitude de formes.

La vulnérabilité de ceux qui ont du mal à faire entendre leur voix

Dans les méthodes traditionnelles d'évaluation de la pauvreté, on recourt avant tout à l'information statistique produite par les enquêtes auprès des ménages, et l'on établit une distinction plus ou moins arbitraire entre les pauvres et les non pauvres. Une autre approche empirique consiste à demander aux gens ce que représente pour eux la pauvreté. Les premières recherches menées dans cet esprit avaient pour but d'obtenir des informations pour éclairer une politique de lutte contre la pauvreté fondée sur la référence aux dépenses ou au revenu. On pouvait par exemple demander aux personnes interrogées quel était le revenu qu'ils considéraient comme minimal pour pouvoir «joindre les deux bouts» (voir par exemple Goedhart et autres, 1977; Hagenaars, 1986). Plus récemment, des études ont été menées dans un esprit plus large et plus interactif et selon des critères plus qualitatifs. Les personnes interrogées ont pu participer davantage, et décrire ce qui, à leurs yeux, représentait la pauvreté, en privilégiant telle ou telle dimension.

Les enquêtes participatives sont conçues pour permettre de savoir comment les membres de différents groupes ou de différentes classes sociales évaluent leur propre pauvreté ainsi que les stratégies existantes de lutte contre la pauvreté. Elles visent aussi à savoir comment agissent diverses stratégies de survie, et quelles sont les stratégies de réduction de la pauvreté que les gens préfèrent et qu'ils sont disposés à soutenir. Les résultats doivent permettre de formuler, de recentrer ou de valider les conclusions des études traditionnelles (Salmen, 1995). En même temps, dans les études participatives sur la pauvreté, une attention particulière est accordée au processus, afin d'impliquer un maximum d'agents économiques, de faire que les populations locales se sentent plus concernées et d'obtenir une volonté générale de changement. Chaque évaluation est différente, elle reflète la situation particulière d'un pays, le temps dont on dispose et la nature des informations dont les décideurs ont besoin (Narayan et Nyamwaya, 1996). Ainsi, les questions spécifiques à poser peuvent varier dans une large mesure.

Les conclusions du *World Development Report 1990* ont amené la Banque Mondiale à commencer d'exiger pour chaque pays une évaluation systématique de la pauvreté. Dans le cadre d'une telle évaluation, on recourt à diverses sources pour établir un diagnostic des causes structurelles de la pauvreté. Dans la foulée de chercheurs comme N. S. Jodha, Robert Chambers et Lawrence Salmen, qui avaient demandé aux pauvres leur propre évaluation de leur situation économique, les auteurs des évaluations de la pauvreté ont commencé, à partir de 1993, à y inclure des enquêtes participatives. La méthodologie dérive d'autres outils analytiques utilisés par la Banque Mondiale: évaluation par les intéressés, afin d'obtenir un feedback, estimations participatives dans les milieux ruraux, visant à appréhender rapidement la situation d'une zone particulière. A la date de juillet 1998, la Banque Mondiale avait réalisé 43 enquêtes participatives, et 10 autres enquêtes sont actuellement en cours. Sur les 43 enquêtes terminées, 28 concernaient l'Afrique, 6 l'Amérique latine, 5 l'Europe de l'Est et 4 l'Asie.

Ces études participatives mettent en lumière deux aspects de la pauvreté que les enquêtes traditionnelles ne permettent pas d'appréhender. Ces deux aspects (exprimés de différentes manières) semblent revêtir une importance particulière. Il s'agit tout d'abord d'une préoccupation concernant le risque et la volatilité du revenu, qui s'exprime souvent sous la forme d'un sentiment de vulnérabilité. Lorsque les pauvres expliquent comment les fluctuations du marché, les saisonnalités et les crises affectent leur niveau de vie, la pau-

vreté apparaît non plus seulement comme l'état de celui qui dispose de peu, mais aussi comme le fait de risquer de perdre le peu que l'on a. Le second aspect est le manque de pouvoir politique. Pour certains, le manque de droits politiques et l'incapacité de faire entendre sa voix, ce que l'on appelle souvent un sentiment d'impuissance, est la caractéristique la plus fondamentale de la pauvreté.

La vulnérabilité « a deux aspects: l'aspect externe, c'est-à-dire l'exposition aux crises, aux chocs et aux risques, et l'aspect interne, c'est-à-dire le fait d'être sans défense, le fait de ne pas disposer des moyens d'affronter les événements sans subir de dommages » (Chambers, 1995). Les facteurs de risque extérieurs vont de l'irrégularité des pluies et des épidémies à la criminalité et à la violence, en passant par la fragilité structurelle de l'habitat et les guerres civiles. Au cours de la guerre civile du Tadjikistan, dans les zones les plus touchées, l'activité économique s'est arrêtée, et même après le conflit, les femmes qui n'avaient pas un homme adulte pour les protéger se sont senties particulièrement vulnérables. Pour les pauvres, la paix et la sécurité sont devenues la plus grande priorité, même par rapport à la nourriture et au fait d'avoir un toit. Une fois la paix revenue au Tadjikistan, la population eut le sentiment que la situation économique et politique allait s'améliorer, et la sécurité également (Banque Mondiale, 1998b).

Confrontés à de nombreux risques, les pauvres essaient de réduire leur vulnérabilité en diversifiant leur revenu. Au Kenya, par exemple, ils se lancent dans des activités telles que la culture de subsistance à petite échelle, le démarchage et le colportage, les travaux manuels, la distillation illicite, le soudage, la cordonnerie, et la vente à petite échelle. Cependant, comme nous allons le voir, ce genre de solution n'est pas valable.

Les pauvres craignent le risque parce qu'ils n'ont pas les moyens de s'en protéger convenablement. C'est ce qui les rend vulnérables. Face à l'imprévu, ils disposent de peu de ressources, et l'épuisement de leurs maigres ressources ne peut que les plonger encore plus dans la pauvreté à long terme. Par ailleurs, ils n'ont généralement pas la possibilité d'emprunter pour couvrir leurs besoins. Au Kenya, seuls 4% des pauvres ont accès au crédit bancaire, et 3% au crédit des coopératives, essentiellement à cause des exigences de garantie sur la propriété auxquelles ils ne peuvent satisfaire. De même, des évaluations qui ont été faites de la pauvreté montrent que pour les pauvres de Zambie, de Djibouti et du Tadjikistan, pauvreté rime avec insécurité, incertitude et vulnérabilité (Banque Mondiale, 1994, 1997, 1998b).

L'étude participative d'évaluation de la pauvreté en Zambie montre que les définitions de la pauvreté et de la vulnérabilité au niveau local mettent souvent en évidence des caractéristiques propres aux individus en marge, ou au-delà des marges de la collectivité. Même si une collectivité entière, celle d'un village, peut se trouver au-dessous d'un seuil de la pauvreté défini à l'échelon national, la plupart de ses membres peuvent considérer qu'ils se débrouillent. Très souvent, il leur apparaît plus important de vivre en sécurité que de maximiser leur revenu. Ainsi donc, les gens perçoivent davantage leur mal-être en termes de vulnérabilité qu'en termes de pauvreté (Banque Mondiale, 1994 : 34). Le rapport consacré à la Zambie, par exemple, a montré que des cultures diversifiées, destinées à l'alimentation ou au commerce, permettent d'être moins vulnérable à la fois aux catastrophes naturelles, aux chocs commerciaux et aux phénomènes saisonniers. Le fait que les personnes interrogées caractérisent la pauvreté rurale par une combinaison de facteurs comme l'âge, l'absence d'enfants et l'isolation sociale des veuves et des divorcées montre bien que la vulnérabilité est perçue comme le manque de moyens de se débrouiller.

Dans toutes les régions du Cameroun, les pauvres se distinguent des non pauvres selon cinq critères essentiels : la faim au sein de leur ménage, moins de repas par jour et un régime alimentaire inapproprié, un pourcentage plus élevé de leur revenu, maigre et irrégulier, dépensé en nourriture, des sources de revenu monétaire faibles ou inexistantes, et un sentiment d'impuissance et d'incapacité à se faire entendre (Banque Mondiale, 1995). Concrètement, au Cameroun, ce dernier facteur peut être assimilé à l'impossibilité, pour la plupart des pauvres, d'obtenir une carte d'identité. Sans celle-ci, ils n'ont pas d'existence légale, ils n'ont pas le droit de vote, ils n'ont pas accès à l'emploi et ne peuvent pas voyager ; ils sont également exclus des activités économiques, ils ne peuvent pas, par exemple, détenir un compte en banque ni obtenir un prêt. A Yaoundé, la capitale, un retraité disait : « plus le temps passe, plus nous sommes pauvres. Au bout du compte, nous n'avons plus de sécurité, partout on nous insulte et on nous repousse. Même le gouvernement nous ignore » (Mfoulou et autres, 1994 : 139). Une veuve déclarait : « Partout, la santé, la nourriture et l'école sont pour les nantis qui ont pris tout l'argent » (140). Ainsi, même si le revenu et les aspects de la pauvreté qui s'y rapportent gardent une place prééminente, l'approche participative met en valeur le problème d'isolation et d'impuissance des pauvres.

Les groupes économiquement marginalisés tendent à se retrouver également marginalisés sur le plan social. Ils sont donc désavantagés aussi bien en termes de pouvoir qu'en termes de ressources (Salmen, 1995).¹⁸ Au Cameroun, au Gabon, au Kenya et en Zambie, les pauvres évoquent leur sentiment d'impuissance et leur impossibilité de faire entendre leur voix. Au Gabon comme en Zambie, le gouvernement a lancé des projets sans consulter les collectivités qui étaient censées en bénéficier, et au Kenya, les pauvres se sont plaints que les responsables de district évitent de se rendre dans les villages ou les traversent rapidement sans discuter avec eux de leurs problèmes. Des interviews de ces fonctionnaires ont montré qu'ils n'étaient pas conscients des caractéristiques fondamentales de la situation des pauvres. Ainsi, par exemple, ils ignoraient que les centres de soins leur faisaient payer régulièrement des droits (Narayan et Nyamwaya, 1996).

Là où existent des interactions entre les hommes au pouvoir et les pauvres, elles sont souvent très déséquilibrées. Selon une étude participative de la pauvreté au Mexique, menée en 1995, la coutume fait que les relations entre les hommes politiques et le peuple prennent la forme d'une relation d'un protecteur à un client (le *clientilismo*) : les leaders accordent des services ou des faveurs en échange de suffrages. Ce genre de commerce constitue le seul moyen pour les pauvres d'acquiescer du terrain, un logement, ou une infrastructure urbaine (eau courante, électricité). Ce système de relations verticales fortes fait que nombreux sont ceux qui ne voient plus l'intérêt qu'ils auraient à agir individuellement ou en tant que groupe d'intérêt, et que les gens ne sont plus motivés à prendre des initiatives.

Ces exemples donnent une idée de la complexité et de la diversité des points de vue des gens sur la pauvreté. Leurs conceptions sur les causes de la pauvreté et sur ses remèdes peuvent favoriser des orientations politiques d'une manière que les enquêtes traditionnelles ne permettent pas d'appréhender. Certaines mesures peuvent apporter aux pauvres des avantages substantiels à un coût relativement limité. Ainsi, par exemple, en Zambie, l'accès aux soins est devenu une grande priorité pour les pauvres, aussi bien dans les zones urbaines que dans les zones rurales, et pourtant les pauvres se plaignent constamment de la rudesse et de l'arrogance à leur égard du personnel des hôpitaux et des cliniques (Banque Mondiale, 1994). En réaction aux résultats des études participatives sur la pauvreté, le

Fonds social de la Banque Mondiale s'est engagé dans certaines des priorités identifiées par les collectivités. L'un des projets a consisté à exempter des dépenses de santé les habitants des zones où sévit régulièrement la sécheresse, et le ministère de la Santé a alloué davantage de fonds aux zones rurales, dans le souci de donner davantage de pouvoir aux personnels de santé et de réduire leurs frustrations (Robb, 1998). La même enquête participative a permis de prendre conscience d'un problème auquel les ménages ruraux se trouvaient confrontés, concernant les frais de scolarité, les uniformes, les manuels et les fournitures scolaires. Ces dépenses interviennent typiquement lors de la saison qui précède les récoltes. A ce moment de l'année, les revenus sont faibles et l'argent disponible est consacré aux approvisionnements alimentaires d'urgence, afin de couvrir la période pendant laquelle on attend de disposer des récoltes. D'où la nécessité de répartir les dépenses scolaires sur l'année ou de les déplacer vers un autre moment. Le ministère de l'Éducation étudie actuellement un projet dans ce sens (Robb, 1998).

Ainsi les enquêtes participatives peuvent-elles enrichir notre compréhension de la situation des pauvres et conduire à entreprendre des mesures politiques dont les pauvres pourront s'estimer bénéficier. Cela dit, ces extensions du concept de pauvreté, et en particulier le fait d'y inclure la vulnérabilité et l'impuissance, ne changeront sans doute pas significativement notre manière de juger qui est pauvre et qui ne l'est pas. C'est là une chose difficile à établir de façon précise. Comme pour les indicateurs du développement humain, nous ne disposons pas de moyens de mesurer au niveau des ménages la vulnérabilité et l'impuissance, ce qui fait que selon ces deux critères, nous ne pouvons pas distinguer les pauvres des non pauvres. Par ailleurs, des indicateurs de l'exposition aux risques pourraient prendre des valeurs très élevées dans le cas d'individus disposant de très hauts revenus. Il est clair que lorsque l'on parle de vulnérabilité, ce n'est pas de cela qu'il s'agit.

Nous disposons de peu de données empiriques concernant une éventuelle redondance entre l'évaluation de la pauvreté en termes de vulnérabilité et d'impuissance et son évaluation d'après la consommation. Une étude souvent citée, celle de Jodha (1995), a été critiquée par Moore, Choudhary et Singh (1998). Dans l'étude de Jodha, la plupart des ménages qui avaient subi une chute de revenu d'au moins 5% entre 1963-1966 et 1982-1984 dans deux villages du Rajasthan avaient déclaré se trouver néanmoins dans une meilleure situation qu'auparavant, selon plusieurs autres critères comme le fait de moins devoir recourir à des sources de revenu « dans l'urgence ». Moore, Choudhary et Singh ont fait remarquer que la fourniture d'un certain nombre de services publics s'était améliorée au cours de cette période – l'adduction d'eau potable par exemple – et ils ont remis en question les preuves d'une chute des revenus du secteur privé. Selon ces auteurs, « il n'y a pas lieu de penser que les pauvres accordent une très grande valeur à l'indépendance, au respect et à l'autonomie de la personne, si cela doit être mis en balance avec la nourriture lorsqu'ils ont faim » (Moore, Choudhary et Singh, 1998 : 17).

Les enquêtes participatives font donc ressortir nettement les sentiments de vulnérabilité et d'impuissance. Un moyen de voir si les indicateurs traditionnels de la pauvreté coïncident avec les évaluations fondées sur la vulnérabilité et l'impuissance consiste à regarder si les enquêtes traditionnelles et les enquêtes participatives identifient les mêmes pauvres. Au Kenya, par exemple, on peut comparer les résultats de l'enquête participative de 1995, qui recourt au « classement selon la richesse », avec ceux de la National Welfare Monitoring Survey (enquête nationale sur le bien-être) de 1992, basée sur un seuil de pauvreté convenu (Narayan et Nyamwaya, 1996). Là où l'échantillonnage a été effectué avec soin (et où

la sécheresse n'a pas affecté trop durement le district au cours des années concernées), les estimations de la pauvreté, réalisées à partir de l'enquête participative, se sont finalement avérées pratiquement identiques à celles réalisées à partir de l'enquête nationale. Dans le district de Bornet, l'estimation donnait 64 % selon la première et 65 % selon la seconde. Les deux enquêtes ont donné un chiffre de 68 % dans le district de Busia et de 54 % dans le district de Nyamira.

Le fait de disposer d'un nombre de points de comparaison de plus en plus grand permettra de confirmer ou bien de nuancer la conclusion que suggère cet exemple. Une étude de terrain nous donne un point de comparaison intéressant, celle de Lugazi, en Ouganda (Davis et Whittington, 1998). Les auteurs ont adressé un questionnaire à 384 ménages, et ont organisé une série de rencontres collectives participatives à Lugazi, qui ont réuni de 50 à 225 personnes. L'objet de ces deux actions était d'étudier la disposition de la population locale à payer pour obtenir un meilleur service de distribution d'eau et d'installations sanitaires. Les résultats sont globalement similaires. Ainsi, par exemple, selon l'enquête auprès des ménages, un tiers d'entre eux se connecteraient à un réseau d'adduction d'eau au prix spécifié, tandis que selon les rencontres collectives, cette proportion serait d'un quart. D'après les auteurs, ces différences ne sont pas significatives d'un point de vue politique. Ils remarquent aussi, néanmoins, que les échantillons ont des caractéristiques socioéconomiques différentes selon l'approche considérée. Malgré les techniques « optimales » qui ont été utilisées, on a consulté plusieurs échantillons de personnes. Les résultats obtenus appellent à des recherches complémentaires, afin d'identifier les forces et les faiblesses relatives de chaque méthode et de déterminer le meilleur usage que l'on peut faire des enquêtes traditionnelles et des méthodes participatives.

Affronter le risque

Comme nous l'avons vu, dans une stratégie de lutte contre la pauvreté, la santé et l'éducation sont des composantes importantes en elles-mêmes, et dont dépend la possibilité pour les pauvres d'augmenter leurs revenus. D'autres facteurs peuvent jouer dans la réduction de la pauvreté. En particulier, des mesures de réduction ou de prévention des risques permettent aux pauvres d'envisager davantage de possibilités de tirer parti de la lutte contre la pauvreté, que la stratégie choisie mette l'accent sur la santé, sur l'éducation ou sur le revenu.

Nous prenons de plus en plus conscience qu'en fin de compte, les plus grandes victoires remportées contre la pauvreté restent fragiles, quels que soient les résultats. Lorsqu'il s'agit de pauvreté, les risques font que des gains durement gagnés peuvent être balayés en un rien de temps. Dans bien des cas, les risques dissuadent les pauvres de se lancer dans des activités lucratives. Le problème du risque est un problème à deux dimensions au moins: les pauvres se cantonnent à des activités faiblement risquées et faiblement lucratives, et ce qu'ils possèdent déjà est menacé de disparaître. Les remèdes usuels au risque, l'emprunt et l'assurance, sont rarement accessibles aux pauvres, et c'est là l'un des principaux problèmes auxquels ceux-ci se trouvent confrontés.

Le problème du crédit trouve son illustration dans une étude bien connue concernant les prêteurs à Chambar, au Pakistan, au début des années quatre-vingt (Aleem, 1993). Les prêteurs consacrent beaucoup de temps et d'efforts à établir la solvabilité de leurs emprunteurs potentiels. Les pauvres, ne pouvant fournir de garanties, doivent faire l'objet d'exa-

mens plus approfondis. Même si un candidat parvient à surmonter cette difficulté (dans cette étude, le taux de rejet avoisinait les 50 %), le prêteur commencera en général par lui accorder un prêt modeste, histoire de tester le terrain. Cependant, cette politique se traduit par des coûts administratifs élevés pour des petits prêts, ce qui provoque inévitablement une hausse des taux d'intérêt. A Chambar, le taux d'intérêt annuel moyen sur les prêts était de 79 % (Aleem, 1993). Un tel taux est dissuasif pour les pauvres. De même, les assureurs ne disposent pas d'un moyen fiable d'évaluer les efforts des candidats, surtout dans le domaine de l'agriculture. Ils ne peuvent pas identifier, par exemple, les vraies causes d'une mauvaise récolte (Hazell, Pomareda et Valdés, 1986).

Le manque de crédit et d'assurance aggrave lourdement la situation des pauvres. Ainsi, par exemple, dans une étude sur les ménages ruraux du sud-ouest de la Chine, pour la période de 1985 à 1990, la perte de revenu d'une année, par suite d'une mauvaise récolte, entraînait une baisse de la consommation de 10 % l'année suivante pour le tiers le plus riche des ménages. Ce chiffre est important, mais la situation est gérable. Au contraire, pour le dixième le plus pauvre de ces mêmes ménages, la baisse moyenne de consommation atteignait le chiffre catastrophique de 40 % (Jalan et Ravallion, 1999). De même, dans les villages du sud de l'Inde qui ont fait l'objet d'enquêtes intensives pendant 10 ans de la part de l'ICRISAT, le coefficient de variation moyen du revenu des ménages était de 40 %. Celui des bénéfices des exploitations agricoles était supérieur à 125 % (rapporté dans Morduch, 1995).

Les ménages pauvres réagissent à la volatilité du revenu de deux manières. Afin de se trouver moins exposés au risque de voir leur revenu chuter, ils peuvent se conformer à des plans de production ou à des stratégies d'emploi, même si cela doit se traduire par un revenu moyen plus faible. Ils peuvent aussi tenter de réguler leur consommation en créant des stocks tampons, retirer leurs enfants de l'école et mettre en place des systèmes informels d'assurance et de crédit. Toutes ces tentatives sont à la fois coûteuses et inappropriées. Elles sont coûteuses parce que les pauvres sont confrontés à un douloureux dilemme : soit ils acceptent le risque, et leur consommation peut fluctuer dangereusement, soit ils minimisent le risque, mais en perpétuant leur pauvreté. Ces tentatives sont inappropriées parce qu'au niveau du village, de la région ou du pays, en particulier, des risques demeurent, contre lesquels les pauvres, d'eux-mêmes, ne peuvent rien. Nous allons rapidement illustrer cela.

En ce qui concerne les coûts, Morduch (1990) montre à l'aide des données de l'ICRISAT que les ménages les plus vulnérables à la volatilité du revenu sont ceux qui consacrent une plus petite partie de leur terrain (9 %) aux variétés à risque, génératrices de fortes marges, à comparer à 36 % pour les ménages qui accèdent plus facilement à des moyens de s'en sortir. Jacoby et Skoufias (1997) montrent que les ménages pauvres, confrontés à une chute de leur revenu, retirent leurs enfants de l'école. Une chute de 10 % du revenu agricole, due aux aléas saisonniers, se traduit par une chute de l'assiduité scolaire d'environ cinq jours dans un échantillon de six villages indiens. Ainsi donc, les moyens qu'utilisent les pauvres pour faire face aux difficultés, même s'ils constituent une protection à court terme, limitent leurs chances d'échapper à la pauvreté à long terme.

En ce qui concerne le caractère inapproprié de ces moyens, les mécanismes informels d'assurance, par exemple, ont peu de chances de permettre de neutraliser le risque systémique. Dans quatre villages de musulmans près de Zaria, au nord du Nigeria, une enquête réalisée en 1988-1989 a mis en évidence l'importance des transactions liées au crédit

informel. Plus de la moitié des ménages avaient à la fois prêté et emprunté au cours de la période étudiée, et un dixième seulement des ménages n'avaient pas prêté ni emprunté. Les prêts entre villages sont bien moins fréquents que les prêts entre membres d'un village, et pourtant, dans la région, les variations de la production agricole étaient provoquées, pour plus de moitié (58 %), par des crises globales qui touchaient l'ensemble du village. Quelle qu'ait été la qualité des mécanismes d'assurance à l'intérieur du village, les villageois ne pouvaient pas se protéger de ce qui constituait une des plus grandes sources de risque (Udry, 1990, 1994).

Afin de contrer l'impact des crises sur les pauvres, il est nécessaire que les gouvernements mettent en place des systèmes de sécurité. Ainsi, les chocs seront amortis et les pauvres garderont des possibilités d'améliorer leur situation. A ce propos, mentionnons deux innovations récentes, qui permettent de pallier quelque peu les problèmes d'information qui prennent une telle importance sur les marchés du crédit et de l'assurance. Il s'agit du prêt groupé (examen et contrôle du groupe) et de l'auto-révélation de l'information.

Le prêt groupé. Ce système permet de réduire significativement les coûts que représentent la collecte d'information et l'obtention du remboursement. Les groupes sont susceptibles d'en savoir plus ou moins les uns sur les autres, d'interagir et de se confirmer mutuellement ce qu'ils peuvent attendre du comportement de l'autre. Des groupes peuvent donc solliciter des prêts groupés et exercer des contrôles réciproques qui garantissent le remboursement. Pour le prêteur, la corvée d'information s'en trouve significativement réduite, l'incertitude également, et les pauvres ont donc moins à payer. Cette idée, expérimentée par la Banque Grameen au Bangladesh, s'est maintenant répandue dans d'autres pays, sous diverses formes. Près de 10 millions de ménages, dans le monde, bénéficient aujourd'hui de tels programmes de micro-financement. Les taux de remboursement sont élevés : Grameen, par exemple, se vante d'obtenir un taux de remboursement supérieur à 95 %. Les taux d'intérêt sont moins élevés que ceux du marché informel, et plus de 30 programmes fonctionnent sans aucune subvention (Morduch, 1999).

Comme l'on pourrait s'y attendre, tous les programmes ne réussissent pas aussi bien sous tous les aspects. Les programmes qui ont le mieux réussi, vis-à-vis des pauvres, sont loin d'être durables d'un point de vue financier. La Banque Grameen, par exemple, a réussi à avoir 2 millions d'emprunteurs, dont 94 % de femmes, en pratiquant des taux d'intérêt relativement faibles : 20 % l'an. Toutefois, pour pouvoir fonctionner sans subventions, Grameen devrait pratiquer des taux de 33 % l'an (Morduch, 1999). Les systèmes de prêt groupé ont réussi là où les autres systèmes n'ont pas su accorder des prêts aux pauvres, mais comme le remarque Morduch (1998b), dans bien des cas, les coûts d'exploitation sont très élevés. Morduch propose deux options. La première consiste à s'en tenir à des programmes simples d'assistance aux pauvres, comme par exemple les procédures administratives simplifiées et la méthode du « crédit minimaliste » pratiquée par l'Association for Social Advancement au Bangladesh.¹⁹ A la place, ou en même temps, les gouvernements et d'autres participants pourraient entreprendre de subventionner les coûts administratifs des programmes spécifiquement consacrés à lutter contre la pauvreté. La question est ici de savoir si les subventions, dans ce cadre, sont un meilleur moyen d'aider les pauvres que les subventions utilisées d'une autre manière. Trouver la réponse exigera que l'on évalue avec soin l'impact des autres mesures possibles.

L'efficacité du prêt groupé est controversée. Pour certains, ce sont les avantages qui sont substantiels. Pitt et Khandker (1998b), par exemple, estiment que la consommation des ménages augmente de 18 takas pour 100 takas prêtés à une femme, et de 11 takas pour 100 takas prêtés à un homme. Ils observent également que l'accès au crédit permet au ménage emprunteur de réguler sa consommation par rapport aux saisonnalités (Pitt et Khandker, 1998a). On constate aussi, cependant, que c'est surtout chez les ménages modérément pauvres, qui empruntent au-delà d'un certain seuil, que la consommation augmente (Zaman, 1998).²⁰ En utilisant les mêmes données que Pitt et Khandker et en corrigeant une erreur éventuelle dans leur réglage de la sélectivité, Morduch (1998a) n'observe pas d'augmentation de la consommation, mais constate un lissage de celle-ci.

Même si les avantages du prêt groupé se limitent à la régulation de la consommation, on peut en attendre des progrès à long terme, que les enquêtes actuellement disponibles ne reflètent pas. Comme nous l'avons remarqué précédemment, la capacité de lisser sa consommation est importante, non seulement en raison de ses avantages immédiats, mais aussi parce que cela peut constituer une aide pour les ménages, dans une stratégie à plus long terme pour échapper à la pauvreté qui, autrement, leur semblerait trop risquée. La question du lien se pose aussi en d'autres termes. On constate que la participation à des programmes de micro-crédit permet un progrès des indicateurs de l'alimentation et de la scolarisation des enfants (Khandker, 1998). On constate également que l'accès au crédit confère un pouvoir aux emprunteuses, qui obtiennent ainsi un meilleur contrôle de divers aspects de leur existence (Hashemi, Schuler et Riley, 1996).²¹

L'épargne constitue un autre moyen de lisser la consommation. Bien que pour une grande partie des systèmes micro-financiers, on ne se soit pas occupé de la mobilisation de l'épargne, on voit aujourd'hui apparaître des systèmes qui l'utilisent avec succès. En 1986, la Bank Rakyat Indonesia (BRI) a mis en place un programme d'épargne, SIMPEDES, avec des taux de rémunération modestes mais qui permet de faire des retraits à tout moment. Elle tient également une loterie dans laquelle les chances de gagner sont liées à l'importance des dépôts. En 1988, plus de 4 millions de ménages pauvres y ont participé, et à la fin de l'année 1996, ils étaient 16 millions (Morduch, 1999). La BRI peut ainsi profiter d'une source de fonds relativement bon marché, qui représentait 3 milliards de dollars US en 1996, et les ménages peuvent accumuler des ressources et réguler leur consommation.

L'auto-révélation. Une deuxième innovation importante, l'auto-révélation de l'information, a déjà trouvé une utilisation efficace dans le cadre de projets du secteur public. Au Chili, par exemple, un vaste programme de travaux publics, entrepris au début d'une grande crise dans les années quatre-vingt, a réussi, en partie parce que les salaires avaient été fixés suffisamment bas pour que les principaux participants soient les individus qui étaient le plus dans le besoin (Glewwe et autres, 2000). En Argentine, dans un projet de la Banque Mondiale lancé en 1997, des emplois à bas salaires ont été proposés dans des zones déshéritées : plus de la moitié des participants faisaient partie des 10 % les plus pauvres de la population (Banque Mondiale, 1999 : 126). Ces exemples, et bien d'autres, confirment le mérite de cette approche par la base. Les questions qui se posent ensuite sont de savoir comment maintenir les coûts administratifs à un niveau faible et comment trouver un équilibre entre assurance et création de ressources. Les programmes qui apportent le plus d'assurance sont ceux qui offrent des emplois garantis, mais ce ne sont pas nécessairement ceux qui créent les ressources les plus productives.

Les systèmes d'assurance publique étant susceptibles de fausser l'initiative privée, il importe d'appréhender les préférences de la population en termes d'allocation du temps. Ainsi, par exemple, Datt et Ravallion (1994) ont étudié les coûts d'opportunité des travailleurs participant à des projets de travaux publics dans deux villages en Inde. Dans l'un des deux villages, les participants sont pour la plupart au chômage, ce qui fait que leurs coûts d'opportunité sont faibles et que le programme leur est nettement profitable. Dans l'autre village, l'emploi dans les travaux publics remplace généralement le travail salarié et le travail à la ferme, d'où un coût d'opportunité nettement plus élevé et un profit moindre. Au Pérou, Cox et Jimenez (1992) ainsi que Cox, Eser et Jimenez (1998) ont cherché à savoir si les transferts privés étaient motivés par l'altruisme ou par des considérations liées aux échanges. La question a son importance, car de la nature de cette motivation peuvent dépendre les effets des transferts de revenu public. Ils ont observé que les avantages de la sécurité sociale entraînent une réduction des transferts privés : le fait de bénéficier de la sécurité sociale s'accompagne d'une réduction de 6 % environ de la probabilité de bénéficier d'un transfert privé. L'effet est plus marqué aux Philippines, où selon Cox et Jimenez (1995), les transferts privés seraient de 37 % plus élevés en l'absence de pensions de retraite.

Même en gardant ces facteurs à l'esprit, il existe deux raisons de poursuivre ce genre de politique socioéconomique. Tout d'abord, comme le montrent ces exemples, un effet ne se substitue pas complètement à l'autre. Ensuite, les mécanismes informels peuvent difficilement constituer un système d'assurance efficace contre les risques qui se présentent au niveau d'un village ou d'une région.

La crise des pays asiatiques a montré, d'une manière dramatique, l'importance des filets de sécurité. Des pays comme l'Indonésie ne disposaient ni des ressources financières ni des mécanismes administratifs nécessaires pour affronter les conséquences de cette crise. Les mesures qui sont prises actuellement devraient permettre un renforcement des filets de sécurité et des protections sociales, dans l'ensemble de la région. Néanmoins, il existe aussi une leçon à tirer de ces événements en matière de politique macroéconomique : à savoir, qu'il est nécessaire de gérer le degré de risque en fonction de la capacité de l'Etat à protéger les citoyens en cas de crise, et en fonction de la manière dont une politique internationale peut limiter le risque que celle-ci survienne (Stiglitz, 1998a, 1998b). Faute d'un système de protection au niveau national et de contraintes imposées aux investisseurs au niveau international, la libéralisation des marchés financiers et des comptes capital comporte de grands risques.

Un certain nombre des études participatives évoquées précédemment, concernant la pauvreté, mentionnaient un problème de risque. D'autres sources permettent d'évaluer les coûts que représentent les diverses mesures prises par les pauvres pour neutraliser les risques ou pour en contrer les implications. On commence à connaître, bien qu'imparfaitement encore, les effets des mesures gouvernementales destinées à limiter les effets des risques sur les populations pauvres. Même si toutes les observations ne concordent pas, et s'il apparaît clairement nécessaire de poursuivre les recherches dans ce domaine, l'expérience dont on dispose aujourd'hui semble montrer que des programmes de travaux publics, accompagnés de prêts groupés (subventionnés si nécessaire) et de systèmes simplifiés de dépôts, constituent pour le moins un soutien pour les pauvres qui doivent affronter certains risques.

De l'isolation à la participation

Des travaux théoriques récents montrent que dans une société démocratique caractérisée par de fortes inégalités sociales, l'électeur médian peut, à travers son vote, favoriser une politique plus égalitaire, même si cela entraîne une croissance moins rapide (Persson et Tabellini, 1994). En quoi cette idée ne correspondrait-elle pas à la situation réelle des pays en développement au cours des 25 dernières années? L'observation de la réalité mise à part, cette théorie suppose implicitement que la plupart des pays sont démocratiques, que la politique y est conditionnée par les suffrages et qu'une fois cette politique choisie, elle peut effectivement être appliquée. En fait, aucune de ces hypothèses ne correspond à la véritable situation de ces pays au cours du dernier quart du vingtième siècle.

Pour commencer, en 1990 encore, moins de la moitié des pays, dans le monde, étaient des démocraties. Dans un certain nombre de pays, si les inégalités sont fortes, c'est surtout parce que le dixième le plus riche de la population s'octroie une part disproportionnée du revenu national (jusqu'à 40% dans certains pays d'Amérique latine). Cette concentration du pouvoir économique, qu'elle se produise dans le cadre du processus politique existant ou en dehors de ce processus, donne probablement à une petite partie de la population la possibilité de peser lourdement sur les orientations politiques du pays, ou du moins sur la mise en application de ces orientations. Anand et Kanbur (1991) observent par exemple qu'au Sri Lanka, lorsque la tentative d'assurer une ration de riz minimale aux populations pauvres a tourné court en raison de l'inflation, il n'y a pas eu beaucoup de protestations. En effet, ceux qui avaient le pouvoir de protester n'étaient pas concernés par cette mesure, et la dévalorisation de cette ration de riz permettait de dégager des ressources pour d'autres emplois au profit des groupes les plus influents.

La démocratie est néanmoins en cours d'expansion. Le nombre de démocraties est passé de 76 en 1990 à 117 en 1995. Cette évolution et la tendance générale à davantage de respect des droits politiques et civiques (à ce jour, 140 pays ont ratifié la Convention internationale sur les droits civils et politiques) ouvrent la voie à une plus grande implication des pauvres dans les choix politiques.

Dans la réussite ou l'échec des mesures de prêts dans le cadre d'ajustements structurels, «l'appropriation» du projet s'est avérée un facteur déterminant. Dans une étude portant sur 81 opérations d'ajustement menées avec le concours de la Banque Mondiale entre 1980 et 1992, les auteurs ont proposé une évaluation de cette appropriation par les emprunteurs, prenant en compte l'origine du programme, le niveau d'engagement intellectuel des principaux décideurs, l'expression de la volonté politique de la part des principaux leaders, et, ce qui nous intéresse davantage ici, les efforts pour aboutir à un consensus. Il s'agissait, pour ce dernier élément, d'évaluer dans quelle mesure le gouvernement avait lancé une large campagne publique pour obtenir l'adhésion à son programme. Sur 16 cas d'appropriation locale considérée comme importante, 15 opérations ont été jugées réussies. Sur 17 cas d'appropriation locale très faible, 3 opérations seulement ont été jugées réussies (Branson et Jayarajah, 1995). Cependant, si de tels résultats soulignent l'importance de l'appropriation, ils ne nous disent pas dans quelle mesure les pauvres ont eu leur mot à dire.

Au niveau d'un projet, l'opinion des pauvres a plus d'impact. Les solutions imposées d'en haut ne sont généralement pas probantes. Au cours des deux dernières décennies, les acteurs du développement sont devenus de plus en plus conscients du fait que ce sont les

pauvres qui sont les mieux placés pour savoir quelle est leur situation et quels sont leurs besoins; et qu'ils peuvent donc participer à la conception des mesures et des projets destinés à améliorer leur sort. Lorsque les pauvres ont leur mot à dire, ils s'impliquent davantage dans la réalisation des projets. S'ils souffrent souvent d'isolement, la réussite des projets suppose au contraire leur participation active, dans de nombreux cas de figure.

Les acteurs du développement ont fini par admettre que les projets réussissent mieux lorsque les intéressés y participent davantage. Les exemples abondent dans ce sens. Ainsi, en Indonésie, le gouvernement et une organisation d'aide, CARE, ont fait des demandes des collectivités le critère fondamental de la sélection des projets d'adduction d'eau et d'assainissement. Les collectivités ont gardé le contrôle de ces projets. Entre 1979 et 1990, les contributions financières du gouvernement indonésien et de CARE sont passées de 80% environ à 30% du coût des projets. Pour plus des trois quarts des projets, ce sont les collectivités locales qui ont financé entièrement les constructions, et la plupart ont su mettre en service leurs systèmes et en assurer l'entretien. Un certain nombre de collectivités ont également aidé les collectivités voisines à développer leurs systèmes (Narayan, 1994).

Les études économétriques viennent confirmer les conclusions de ces cas pratiques. Dans une étude minutieuse portant sur 121 projets ruraux d'adduction d'eau dans 49 pays, Isham, Narayan et Pritchett (1994) ont observé que lorsque les intéressés prenaient une part active à leur conception, 7 projets sur 10 réussissaient, tandis que dans le cas contraire, un seul projet sur dix était réussi. Le soutien de l'Etat à l'approche participative a permis de développer considérablement la participation. Des études de cas, sur certains de ces projets, en ont confirmé l'importance. Ainsi, par exemple, dans un projet rural d'adduction d'eau à Aguthi, au Kenya, les membres de la collectivité n'avaient pas été impliqués dans la Phase I. Aux retards dans la construction se sont ajoutés les surcoûts et les désaccords sur les méthodes de paiement. Afin de remettre le projet sur ses rails, les responsables locaux et l'équipe du projet ont organisé des réunions entre les participants. La Phase II du projet, grâce à l'implication de la collectivité, s'est déroulée dans les temps et sans débordement du budget (Narayan, 1994).

Les liens qui unissent la croissance aux inégalités et au développement humain, évoqués précédemment, sont peut-être plus évidents que ceux qui unissent le pouvoir d'expression ou le risque aux autres facteurs du développement. Toujours est-il que l'expérience acquise à ce jour incite à accorder désormais une plus grande attention à ces domaines et au problème des carences de l'information (voir par exemple Kaufmann, Kraay et Zoido-Lobaton, 1999; Rodrik, 1999). En donnant davantage la parole aux intéressés, sur les sujets qui les concernent, il est possible d'augmenter considérablement l'efficacité des projets. Moins exposés aux risques, les pauvres peuvent plus sûrement tenter de se lancer dans des activités plus rentables, qui étaient auparavant hors de leur portée mais qui peuvent représenter leur plus grand espoir de sortir de la pauvreté.

Questions en suspens

Comment Benjamin Seebom Rowntree, qui avait enquêté sur la pauvreté à York au début des années 1900, percevrait-il l'évolution de la pensée économique au cours du dernier quart de siècle? On peut imaginer trois réactions de sa part. Tout d'abord, il serait peut-être surpris de s'apercevoir que l'approche fondamentale de l'évaluation de la pau-

vreté qui fut la sienne, il y a presque 100 ans, reste aujourd'hui largement d'actualité. En second lieu, il conviendrait que l'espérance de vie, l'instruction et la santé publique sont des composantes essentielles du bien-être, et qu'elles faisaient cruellement défaut aux pauvres de la ville d'York. Rowntree avait en effet consacré un chapitre de son ouvrage à la relation reliant la pauvreté à la santé. Il avait noté que « le taux de mortalité est le meilleur instrument de mesure des variations du bien-être physique des gens », et que « la mortalité des très pauvres atteint plus de deux fois celle des membres les mieux payés des classes laborieuses ». A l'époque de Rowntree, à York, la population pauvre souffrait d'un taux de mortalité infantile élevé, de maladies et de carences de développement.

Sa troisième observation, concernant le droit à la parole des pauvres et la mise en place de protections, serait sans doute plus nuancée. Même si son objectif était « d'exposer les faits plutôt que de proposer des remèdes », il remarquait que « ceux qui souffrent ont au moins une voix pour se faire entendre » et que même si tous les pauvres de plus de 65 ans touchaient une retraite, la pauvreté ne s'en trouverait réduite que d'environ 1 %. Il critiquait le bien-fondé des hospices et des systèmes d'assistance publique et remarquait que les plus pauvres ne peuvent souvent pas se prémunir contre la maladie. Cependant, il ne mentionnait que vaguement et rapidement la perspective d'une organisation politique des pauvres ou d'un changement dans les rapports de force entre l'Etat et les individus. Dans tous les domaines, Rowntree faisait preuve d'une étonnante modernité, notamment lorsqu'il insistait sur l'importance de l'éducation (en particulier pour les femmes), lorsqu'il vantait la capacité du secteur public à créer des ressources, ou lorsqu'il décrivait la nature cyclique et complexe de la pauvreté, selon laquelle les liens de causalité sont à double sens.

En nous remplaçant dans le contexte avantageux de nos connaissances actuelles, comment devrions-nous caractériser l'évolution des idées dans ce domaine? Bien que la définition et l'évaluation de la pauvreté selon des méthodes différentes aboutissent inévitablement à identifier comme pauvres des ensembles différents d'individus, l'expérience montre que ces différences ne sont pas si importantes que cela. L'apport de ces méthodes réside moins dans l'évaluation que dans la stratégie. C'est la manière de définir la pauvreté qui conduit la stratégie pour la combattre. Une conséquence évidente de l'élargissement du concept est que davantage de moyens entrent en ligne de compte pour lutter contre la pauvreté. Les interactions qui se produisent entre les différents éléments en jeu en sont une autre conséquence, moins évidente, qui rend nécessaire de coordonner soigneusement l'ensemble des mesures à prendre.

Lorsque l'on ne se préoccupait que du revenu, les interactions en jeu étaient essentiellement celles qui se produisent entre la croissance et les inégalités. Le concept de pauvreté englobant peu à peu les notions de situation sanitaire, d'instruction, etc., les liens fondamentaux à étudier sont devenus ceux qui unissaient les mesures permettant d'augmenter le revenu aux mesures destinées à agir sur les autres dimensions du bien-être. Lorsque la définition de la pauvreté s'est encore élargie pour inclure les notions de risque, de vulnérabilité et de pouvoir de se faire entendre, ce sont alors les dispositifs de protection, l'accès au crédit et la participation qui sont devenus des facteurs clés permettant aux pauvres de tirer parti des opportunités d'améliorer leur situation et de bénéficier de programmes d'aide et de mesures économiques.

Si l'on veut voir plus loin, quels sont les domaines importants dans lesquels il convient de poursuivre les recherches? Nous terminerons par deux suggestions. Tout d'abord, il nous faut poursuivre nos investigations pour mieux comprendre les interactions que nous

avons identifiées ici. Nous avons commencé par dire qu'en raison de ces interactions, un ensemble de mesures adéquates aurait davantage d'impact que la somme de ses composantes. Même si nous en avons donné des preuves, il serait souhaitable d'en connaître davantage sur les meilleures stratégies possibles pour des pays qui sont confrontés à des problèmes variés et qui ne disposent pas tous des mêmes moyens. Il nous semble que des études minutieuses et approfondies, au cas par cas, s'imposent pour comprendre dans quelle mesure diverses stratégies ont pu profiter ou non aux populations pauvres.²² En second lieu, nous avons vu de quelle manière le manque d'information et le fossé des connaissances pouvaient avoir compromis l'accès des pauvres au crédit et à l'assurance, et réduit leur rôle dans la conception et dans la mise en pratique des mesures et des projets. Là encore, nous avons donné des exemples de résolution de ces problèmes, à travers le développement de nouvelles dispositions institutionnelles. Cependant, ce qui manque encore, c'est une évaluation complète de ces innovations. Nous suggérons donc d'adopter comme autre priorité l'évaluation minutieuse des innovations institutionnelles, afin d'être à même de déterminer quelles sont les mesures les plus efficaces, et pourquoi.²³

Notes

1. Le dernier rapport sur la pauvreté, celui de la Banque Mondiale (2000), a été publié après la rédaction de ce chapitre.

2. Pour des enquêtes utiles, voir Callan et Nolan (1991); Lipton et Ravallion (1995).

3. Pour permettre la comparaison entre différents pays, les auteurs du *World Development Report 1990* se sont référés à une fourchette de revenu, de 275 \$ US à 370 \$ US par personne et par an en prix PPA de 1985. Cette fourchette englobait les seuils de pauvreté estimés pour plusieurs pays: le Bangladesh, l'Égypte, l'Inde, l'Indonésie, le Kenya, le Maroc et la Tanzanie.

4. Les conditions de domination constituent une solution plus formelle au problème d'incertitude qui se pose au sujet du seuil de pauvreté (Atkinson, 1987).

5. Le choix d'une « échelle d'équivalence » établissant une proportion entre les besoins des enfants et ceux des adultes, peut changer les conceptions communes à propos de la pauvreté. Ainsi, par exemple, si les économies de taille sont suffisamment importantes, la relation négative entre l'effectif du ménage et la dépense par tête peut se trouver inversée (Lanjouw et Ravallion, 1995).

6. Cité dans Haddad, Hoddinott et Alderman (1997).

7. La plupart des chiffres dont disposait Kuznets provenait des États-Unis, du Royaume-Uni et d'Allemagne, avec quelques données sur l'Inde, la Prusse, Ceylan (aujourd'hui le Sri Lanka) et Porto Rico (Kuznets, 1955).

8. Paukert (1973); Chenery et Syrquin (1975); Ahluwalia (1976); Ahluwalia, Carter et Chenery (1979).

9. Anand et Kanbur (1993); Bruno, Ravallion et Squire (1998); Deininger et Squire (1998).

10. Dans son étude de la répartition du revenu et du développement, Kanbur (1998) parle de cette conclusion comme d'un « consensus émergent ».

11. L'écart de pauvreté est défini comme le montant du transfert (parfaitement ciblé) qui serait nécessaire pour amener chaque individu au seuil de pauvreté. Il s'exprime comme la proportion du seuil de pauvreté sur la population totale.

12. Calcul de l'auteur, à l'aide de la base de données de Deininger-Squire.

13. Voir Easterly et autres (1993) pour la croissance, et Li, Squire et Zou (1998) pour les inégalités.

14. Calculs de l'auteur, à l'aide de la base de données de Deininger-Squire.

15. Voir par exemple McGillivray et White (1993) et Ravallion (1997) à propos de l'Indice du Développement Humain.

16. Ravallion et Datt (1999), par exemple, montrent que la croissance économique du secteur non agricole, dans les Etats de l'Inde, a été moins efficace dans la réduction de la pauvreté dans les Etats où le niveau de l'éducation de base était faible.

17. Les données sont des moyennes pondérées en fonction de la population pour l'Indonésie, la Corée du Sud, la Malaisie, les Philippines, la Thaïlande et Taiwan.

18. Salmen poursuit en déclarant que si l'on prêtait davantage l'oreille à ce que les pauvres ont à nous apprendre, il serait possible de savoir si la difficulté d'échapper à la pauvreté est davantage liée à un manque de représentation ou à un manque de ressources matérielles – une question de première importance dans la lutte contre la pauvreté.

19. Le terme de « crédit minimaliste » désigne une situation dans laquelle il n'est consenti que des prêts, par opposition avec l'approche en termes de « crédit intégré » que pratique la BRAC au Bangladesh, dans laquelle certains prêts sont assortis d'une série de services annexes, d'une formation, d'une assistance commerciale.

20. Zaman (1998) estime ce seuil à 10 000 takas en prêts cumulés.

21. Hashemi, Schuler et Riley (1996) construisent un indice d'acquisition de pouvoir composé d'indicateurs comme la mobilité des femmes, la possession et le contrôle des ressources, et la prise de décision dans les dépenses du ménage. Ils montrent qu'une série de facteurs égaux par ailleurs, le fait d'emprunter auprès de la Grameen ou de la BRAC exerce un impact significatif sur l'acquisition de pouvoir.

22. Taiwan nous fournit de bons exemples, des premières études dues à Fei, Ranis et Kuo (1979) aux travaux plus récents de Chu (1995). Les articles préliminaires écrits dans le cadre d'un projet sur la répartition du revenu dirigé par François Bourguignon et Nora Lustig illustrent également le genre d'analyse détaillée que l'on peut réaliser au niveau d'un pays. Voir Ferreira et Paes de Barros (1999) pour le Brésil, et Bouillon, Legovini et Lustig (1998).

23. Parmi les bons exemples dont on dispose à ce jour, citons des travaux sur la micro-finance (Morduch, 1998b, par exemple) et sur les programmes d'emploi dans le secteur public (Datt et Ravallion, 1994).

A propos du développement : questions réglées et questions en suspens

Shahid Yusuf et Joseph E. Stiglitz

LORSQUE NOUS PARLONS DE QUESTIONS à propos du développement, il s'agit de réflexions concernant la manière dont se réalise le développement, et qui appellent une réponse. Notre propos est ici d'exposer les principales questions, à propos du développement, auxquelles se trouveront confrontés les chercheurs et les décideurs politiques dans les décennies à venir. De la manière dont ces questions seront abordées au niveau théorique comme au niveau pratique, à l'entrée dans ce nouveau siècle, dépendra le fait que nous parvenions ou non à poursuivre les progrès accomplis depuis 50 ans et à progresser dans la lutte contre une pauvreté de plus en plus préoccupante (figure 1). Chacune de ces questions devra faire l'objet d'une conceptualisation et d'une analyse minutieuses. Ce n'est qu'à cette condition qu'il sera ensuite possible de définir et d'appliquer des politiques appropriées à des contextes particuliers.

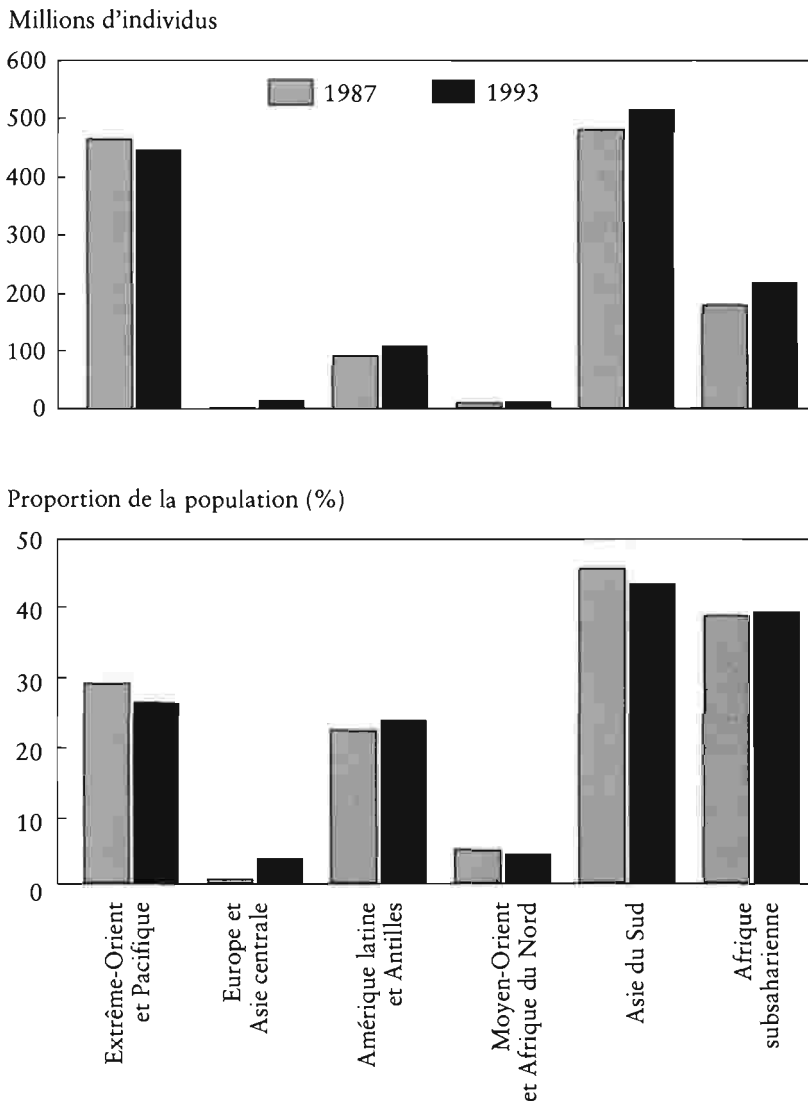
Les questions d'hier

En ce qui concerne le développement, on peut considérer sept questions comme réglées. Certes, ces questions continuent de susciter de savantes controverses, et pour un certain nombre de chercheurs, le peaufinage économétrique des coefficients reste une vive préoccupation, mais les années de débats intensifs sont maintenant derrière nous. Les réponses qui ont été données à ces questions, aussi complexes soient-elles, sont désormais du domaine de la science, elles font partie du fonds de connaissances constitutif de l'économie du développement, sur lequel se fondent les politiques appliquées dans les pays pauvres aussi bien que dans les pays industrialisés.¹

Quels sont les déterminants de la croissance ?

Même si les chercheurs les plus assidus n'ont pas réussi à apporter à cette question une réponse précise, des travaux d'analyse de plus en plus affinés, sur une quarantaine d'années, ont permis de confirmer l'importance primordiale de l'accumulation du capital et de la productivité des facteurs. Cette dernière provient de la recherche, de l'expérience, de l'évolution de la technologie et des progrès de la qualité du travail. La contribution du

Figure 1. Population disposant de moins de 1 \$ PPA par jour dans les pays en développement : en nombre et en pourcentage, en 1987 et en 1993



Remarque : PPA = à parité de pouvoir d'achat. Le revenu est calculé aux prix de 1985 et ajusté PPA.

Source : Banque Mondiale (1998).

capital humain, que l'on considère généralement en Extrême-Orient comme l'un des principaux moteurs de la croissance, reste controversée, et même le rôle du capital se retrouve régulièrement remis en cause.² Cependant, ce genre de scepticisme ne saurait permettre

de nier ce que l'intuition suggère, et que l'évidence confirme, à savoir que la croissance économique est liée à l'investissement et aux gains de productivité.³ C'est pourquoi le développement suppose principalement la promotion de l'investissement en équipements et infrastructure et l'accumulation de connaissances exploitables à travers divers canaux. L'investissement devant être financé, dans une large mesure, par des ressources nationales, une progression du niveau d'épargne est nécessaire dans le cadre d'une stratégie de croissance.

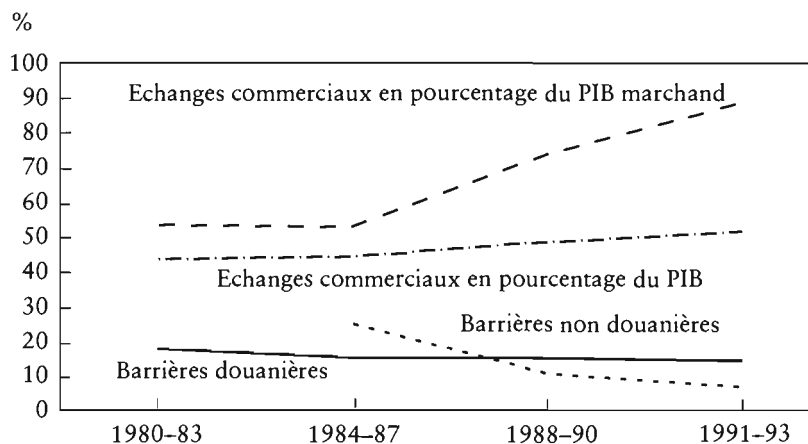
La stabilité macroéconomique est-elle importante, et si oui, comment peut-on la maintenir?

Les préoccupations de stabilité sont nées des poussées inflationnistes des années soixante-dix et quatre-vingt. Au début, les conclusions des économistes étaient ambiguës : dans des pays comme le Brésil ou la Corée du Sud, l'inflation ne semblait pas nuire à la croissance, mais l'expérience de certains autres pays ayant connu une inflation plus ou moins élevée montrait que celle-ci pouvait avoir des conséquences préjudiciables à l'investissement, à l'équité, à l'efficacité des systèmes de redistribution, aux échanges et à l'investissement extérieur direct. Au début des années quatre-vingt-dix, il était généralement admis qu'une inflation faible et stable constituait un objectif souhaitable pour les pays en développement, même si des taux d'inflation moyens – jusqu'à 40 % par an – ne nuisaient pas nécessairement à la croissance (Fischer, 1993; Bruno et Easterly, 1995; Barro, 1997). Des études ont aussi montré que la stabilité macroéconomique suppose un marché du travail flexible et des mesures prudentes et coordonnées en matière de fiscalité, de politique monétaire et de taux de change. Ce genre de dosage est désormais considéré comme l'une des bases de la politique macroéconomique.

Les pays en développement doivent-ils libéraliser leurs échanges commerciaux?

Après la Première Guerre mondiale et la grande crise de 1929, la plupart des pays rendirent l'ouverture économique responsable de leurs malheurs et se replièrent derrière des barrières douanières (Skidelsky, 1996). Cette tendance se poursuivit au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, lorsque la génération qui avait lancé le développement considéra que la route la plus sûre vers la prospérité passait par la protection de l'économie et par l'industrialisation de substitution à l'import (Bruton, 1998). Au début, l'industrialisation de substitution à l'import donna de bons résultats. Dans les années quatre-vingt, cependant, il était devenu clair qu'une stratégie d'ouverture vers l'extérieur, celle pratiquée par les pays d'Extrême-Orient (dans un contexte de stabilité macroéconomique et de possibilités organisationnelles satisfaisantes), était l'option la plus souhaitable, à plus d'un titre (Rodrik, 1998). Abstraction faite des avantages de la libéralisation en termes de dynamisme et de distribution, les économies plus ouvertes se montraient moins vulnérables aux chocs et attiraient davantage les flux d'investissement extérieur direct. Par ailleurs, la relation unissant les exportations aux investissements intérieurs leur permettait de renforcer leur croissance, la concurrence à l'export y stimulait davantage le progrès technologique, et ces pays importaient plus facilement des biens de haute technologie (Lawrence et Weinstein, 2000).

Figure 2. Echanges commerciaux, barrières douanières et non douanières en Extrême-Orient, de 1980 à 1994



Remarque : Pour les barrières douanières et non douanières, les chiffres présentés sont des moyennes pondérées pour l'ensemble des catégories de produits.

Source : Rodrik (1998) ; Banque Mondiale (1998).

A la fin des années quatre-vingt, la libéralisation des échanges était devenue à la mode, suite à la crise de la dette, qui avait atteint un certain nombre de pays en développement au début de la décennie, et suite à l'exemple des pays d'Extrême-Orient, qui avaient triomphé de la crise et maintenu une croissance rapide grâce à leurs exportations. La plupart des pays en développement furent amenés à réduire leurs barrières douanières en se conformant aux règles du General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) et de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) qui le remplaça, et en adhérant au principe d'une régulation internationale des échanges. (La figure 2 montre l'effet de la réduction des obstacles au commerce extérieur sur le volume d'échanges en Extrême-Orient.) La croissance du volume des échanges reflète cette tendance. Certains pays sont cependant restés à la traîne et ont vu leur volume d'échanges stagner. La tenue des négociations multilatérales de l'Uruguay Round et la création de l'OMC en 1994 ont imprimé une nouvelle vigueur à la libéralisation des échanges et à l'élaboration d'une réglementation sur les services, les droits de propriété intellectuelle et l'investissement extérieur direct. Il faudra sans doute attendre encore plusieurs années avant de voir une convention multilatérale venir réguler ce dernier. Cependant, pour le reste, un cadre de régulation est actuellement en train de se mettre en place. Si l'on fait abstraction d'un mouvement d'opposition issu des tensions provoquées par la crise de la fin des années quatre-vingt-dix, la libéralisation des échanges,

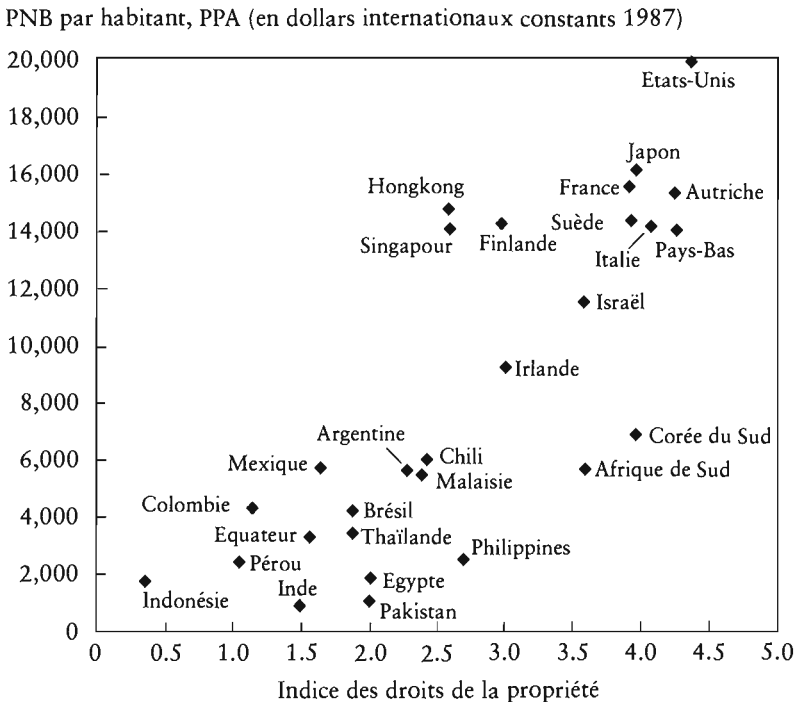
favorisée par des règles multilatérales, restera un des fondements de la politique des pays en développement, et le principal outil de leur intégration dans l'économie mondiale.

Quelle est l'importance des droits de la propriété?

La réponse qui fait aujourd'hui pratiquement l'unanimité est que dans une économie de marché viable, des droits de la propriété sûrs et applicables sont ce qu'il y a de plus vital. En redonnant confiance aux investisseurs, des droits de la propriété garantis permettent de canaliser le flux des capitaux vers des activités productives et de favoriser la croissance du revenu (figure 3).⁴ Des droits de la propriété garantis permettent également la hausse de l'investissement extérieur direct, et par ce biais, celle du volume des échanges et du volume des transferts de technologie.

Dans la plus grande partie des pays en développement, les droits de la propriété sont souvent définis de manière informelle, et insuffisamment appliqués. Or, il est généralement admis que ce genre de situation est préjudiciable à l'investissement. Par ailleurs, l'expérience récente des économies en transition a montré que des droits formellement définis

Figure 3. Indice des droits de la propriété et revenu par habitant, pour une sélection de pays, en 1990



nis et défendus par la sanction de la loi sont bien plus utiles à la croissance économique que des droits informels issus de la coutume et appliqués dans un contexte communautaire ou par des mécanismes extralégaux.⁵

Pour les économies en transition aussi bien que pour la plupart des pays en développement, la valorisation des avantages potentiels du marché implique la définition de ces droits, et leur protection à travers la mise en place des mécanismes qui en permettent l'application effective. Dans un certain nombre de cas, cela suppose que l'on re-délimite le rôle de l'Etat vis-à-vis du secteur privé, et que l'on renforce substantiellement son domaine d'intervention légal et réglementaire. Il faut aussi que l'Etat soit déterminé à mettre en place des règles légales et administratives, sans restriction et de manière impartiale. De telles dispositions ont un coût. Comme le soulignent Holmes et Sunstein (1999 : 15), « A cette vérité évidente que les droits dépendent de l'Etat, il convient logiquement d'ajouter un corollaire, lourd d'implications : les droits coûtent de l'argent. Il n'est pas possible de protéger ni d'appliquer les droits sans financement et sans soutien public (...) Le droit à la liberté de contracter représente un coût public, aussi bien que le droit aux soins, le droit à la liberté de parole aussi bien que le droit à un logement décent. Tous les droits sollicitent le Trésor public. »

Si l'on tire les leçons de l'histoire, la bataille pour définir les droits de la propriété et pour leur donner un cadre légal solide sera longue (North et Weingast, 1989). Cependant, dans un contexte d'intégration mondiale, dans lequel les marchés sont le lieu de l'activité économique, on ne saurait plus remettre en question la nécessité de mener cette bataille.

La réduction de la pauvreté est-elle fonction de la croissance et de l'accumulation d'actifs, ou est-elle fonction des mesures de sécurité ?

Ce qui est nouveau dans ce dernier quart de siècle, c'est le consensus pour dire que la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement est l'un des principaux objectifs de l'humanité (Banque Mondiale, 1990). Avec plus de 1,2 milliard d'individus disposant de moins d'un dollar par jour, la lutte contre la pauvreté est une des toutes premières priorités, dans toute politique de développement.

Le fait de nous préoccuper de la pauvreté nous a déjà permis, surtout au cours de la dernière décennie, d'affiner considérablement nos connaissances en ce qui concerne ce problème. Tout d'abord, la nature de la pauvreté est maintenant bien mieux comprise, d'une manière plus détaillée et plus nuancée. De nouveaux outils permettent de mieux évaluer la pauvreté, d'en analyser plus finement les mécanismes, de mieux cerner les obstacles, d'établir de manière plus précise les liens entre la pauvreté et les autres phénomènes socioéconomiques.

En second lieu, le remède effectif à la pauvreté ne se limite pas aux mesures de politique à long terme destinées à maximiser la croissance et à améliorer le fonctionnement du marché. Il est aujourd'hui évident que les retombées positives peuvent mettre un certain nombre d'années à atteindre les niveaux de revenu les plus faibles, et qu'il est nécessaire de les compléter par des mesures d'inclusion destinées à réduire les disparités de revenu et de ressources, à faciliter l'accumulation de capital humain et l'emploi, et à fournir des filets de protection aux individus les plus vulnérables de la société.⁶

Avec l'expérience, les caractéristiques et la qualité des mesures prises iront certainement en s'améliorant. Cependant, la question est aujourd'hui de savoir précisément de quelle

manière les gouvernements et les collectivités peuvent combattre la pauvreté dans des contextes spécifiques, en tenant compte des ressources disponibles, du capital social et des possibilités de l'infrastructure administrative.

Les pays en développement peuvent-ils remettre à plus tard les questions relatives à l'environnement, et en minimiser la portée?

Après presque deux décennies d'observations, d'analyse, de débats houleux et de mises en garde contre la dégradation de l'environnement, il est devenu clair que l'on ne peut plus parler d'un dilemme entre la croissance et la protection de l'environnement. Tous les pays en développement se retrouvent aujourd'hui confrontés aux coûts qu'entraîne la négligence du problème de l'environnement. Ces coûts, dans certains cas, sont extrêmement élevés. (En Chine, la dégradation de l'environnement est susceptible de se traduire par une réduction du produit intérieur brut de pas moins de 7%.) L'alacrité des problèmes qui se posent aujourd'hui, tels que la disparition de la couche d'ozone, le réchauffement général de la planète et la perte de biodiversité implique aussi un besoin urgent de mesures collectives pour contrer des tendances potentiellement désastreuses pour l'ensemble du monde.

Des recherches récentes ont permis de dissiper en grande partie le brouillard dans lequel se déroulaient auparavant les débats. Il est devenu évident que les pays en développement doivent consciencieusement promouvoir un développement durable en se montrant attentifs aux exigences en matière environnementale. On peut également se rendre compte qu'un certain nombre de pays ont aujourd'hui la possibilité de faire coup double, en se lançant dans une politique leur permettant de réduire les coûts environnementaux sans remettre en cause leurs perspectives de croissance. Ainsi, par exemple, la Pologne et la Chine ont-elles réussi à réduire leurs émissions de dioxyde de carbone sans compromettre leur croissance économique. Par ailleurs, l'opportunité de prendre des mesures de plus grande ampleur fait maintenant l'objet de constantes discussions, au niveau national et international. Ces questions ne sont pas encore résolues. Grâce aux progrès de l'information et à l'activité des organisations non gouvernementales (ONG) et des organismes internationaux, nous avons pris conscience que nous étions en train de manger notre capital naturel. Qui plus est, les connaissances nécessaires à une gestion durable de l'environnement et à une réduction des émissions de polluants sont en progrès constant. Nous ne savons pas encore très bien comment parvenir à des accords internationaux qui soient viables. Nous reviendrons un peu plus loin sur ces importantes questions.

La disposition des pays en développement à mener des politiques favorables à l'environnement est fonction des coûts, de la bonne volonté des dirigeants, et du fait qu'ils voient clairement ou non ce qu'il convient de faire et comment le faire, et les possibilités d'appliquer telle ou telle mesure. Il ne s'agit plus de devoir choisir entre la protection de l'environnement et la croissance économique. L'épuisement des ressources naturelles ne peut plus permettre la croissance que dans le court terme.

Dans quelle mesure revient-il à l'Etat de gérer et de réguler le développement?

Parmi les plus grandes questions débattues au cours du dernier demi-siècle, celle du rôle de l'Etat aura été une des plus controversées. A un extrême, le verdict de l'expérience est sans ambiguïté: le socialisme et la planification centralisée sont irrémédiablement tombés

dans le discrédit. On ne peut plus les considérer comme une option viable. C'est des diverses variantes du système de marché qu'émergent désormais les grandes lignes du développement partout dans le monde.

En même temps, cependant, il apparaît clairement que l'Etat a un rôle important à jouer. Le problème n'est pas de savoir si l'Etat doit diriger la politique macroéconomique, fournir les biens publics et la protection sociale, soutenir la privatisation, réglementer les monopoles naturels et gérer la concurrence : il doit faire tout cela.⁷ Le problème politique essentiel est plutôt de savoir comment donner à l'Etat la capacité administrative d'assurer ces fonctions avec efficacité.

La question difficile à trancher est de savoir si l'Etat devrait, dans certaines circonstances, aller au-delà de ces limites bien tracées et prendre une part plus active dans la conduite des activités économiques. En matière d'implication politique, plusieurs conceptions sont possibles : propriété directe des moyens de production ou gestion dirigiste de l'industrie, soutien direct ou participation à des activités pilotes, allocation du crédit, subventions à l'export et autres stratégies de contrôle du marché. L'expérience semble maintenant montrer que lorsqu'une industrie nationalisée ou soutenue par l'Etat se voit conférer un statut préférentiel ou monopolistique – et lorsqu'elle est gérée d'une manière qui laisse peu de place aux incitations institutionnelles à la hausse du niveau des services et à la croissance de la productivité – un soutien direct de l'Etat à l'industrie s'avère ruineux et même contre-productif. Ce sont les pays d'Extrême-Orient qui nous offrent le contre-exemple le plus probant. Des années soixante aux années quatre-vingt, le rôle agressif de l'Etat semble avoir facilité une croissance orientée vers l'extérieur (Crone, 1988 ; Stiglitz, 1996 ; Stiglitz et Uy, 1996). La croissance extraordinaire de ces pays au cours des dernières décennies n'a pas été compromise par la crise économique des années 1997-1999. Avec le temps, toutefois, l'intervention de l'Etat peut y avoir discrètement changé de forme, passant d'un capitalisme mixte à un capitalisme tranquille, dans lequel les relations étroites entre l'Etat et les entreprises se concentrent davantage sur la recherche du profit que sur la hausse de la productivité ou sur une position de concurrence agressive au sein de l'économie mondiale.

Afin d'atteindre les objectifs du développement, à petite et à grande échelle, que ce soit en Extrême-Orient ou ailleurs, il est crucial de disposer d'une administration étatique compétente, relativement honnête et suffisamment motivée, capable de travailler en étroite collaboration avec les entités privées et non gouvernementales.⁸ La manière dont il est possible de disposer d'une telle administration et de la conserver est une question qui a son importance aujourd'hui, et qui gardera toute son actualité en ce début du vingt-et-unième siècle.

Les perspectives actuelles

Arriver au niveau actuel de compréhension des mécanismes du développement n'a pas été facile. Il a fallu élaborer des théories et les mûrir longuement, analyser avec soin et ténacité et questionner les faits sans relâche. Il a fallu aussi le recul d'un demi-siècle. Les problèmes évoqués précédemment font encore l'objet de nombreuses questions qui n'ont pas fini d'alimenter les controverses, mais nous pouvons voir le chemin à suivre et commencer à concevoir des solutions techniques améliorées. Néanmoins, si certains problèmes qui

se posaient avec insistance au cours des dernières décennies sont maintenant résolus, une nouvelle génération de problèmes aussi pressants apparaît.

Les questions qui vont se poser en matière de développement trouvent leur origine dans certaines tendances actuelles, dont les conséquences peuvent être vastes. Chacune de ces tendances mérite que l'on y prête attention.

La mondialisation

La mondialisation est l'intégration poursuivie de l'économie mondiale, comme conséquence d'un flux accru d'échanges commerciaux, d'idées et de capitaux, et de l'émergence de réseaux de production entre divers pays permise par les investissements des entreprises exerçant leurs activités au-delà des frontières nationales. Les multinationales représentent une part importante de la production mondiale, et la part des échanges qui se fait entre les entreprises représente peut-être un tiers du total. Mais le concept de mondialisation dépasse la notion d'interdépendance économique, pour englober la transformation du temps et de l'espace que représentent la révolution des moyens de communication et la diffusion des technologies de l'information. Les gens sont maintenant davantage influencés par des événements distants. Dans le même ordre d'idées, des mesures prises à petite échelle peuvent avoir des conséquences à grande échelle. Un changement dans l'utilisation des combustibles ou dans la production d'énergie dans une région du monde peut avoir un impact significatif dans toute une série de pays.

La croissance massive des échanges commerciaux est l'un des principaux aspects de la mondialisation.⁹ Au cours des dix dernières années, les échanges de biens et des services ont connu un taux de croissance égal à plus de deux fois celui du produit intérieur brut (PIB) mondial, et la part des pays en développement dans ces échanges est passée de 23 à 29%.¹⁰ Un nombre de plus en plus grand d'entreprises des pays en développement se lancent dans une production internationale, à l'image des entreprises des pays industrialisés, et restructurent leurs activités dans une perspective mondiale (Prahalad et Liebenenthal, 1998; Nations Unies, 1998a).

Ces flux d'échanges commerciaux et d'investissements, qui se sont accompagnés d'une diffusion mondiale sans précédent des idées et des innovations, ont bénéficié d'une série de huit cycles de négociations multilatérales dont l'objet était de réduire les obstacles aux échanges. Les premières négociations furent celles de Genève, en 1947. Les dernières, et les plus ambitieuses, furent celles de l'Uruguay Round, signé en 1994. On estime que l'abaissement des barrières douanières qui en est résulté a entraîné quelque 192 milliards de dollars US de profit, dont 75 milliards de dollars pour les pays en développement. L'innovation institutionnelle de ce cycle, l'OMC, permet aux différents pays de s'engager dans une libéralisation unilatérale des échanges, une mesure vitale pour le développement. Un autre facteur qui devrait revêtir dans un proche futur une importance particulière est la stimulation du commerce des services, par le biais de mesures institutionnelles.

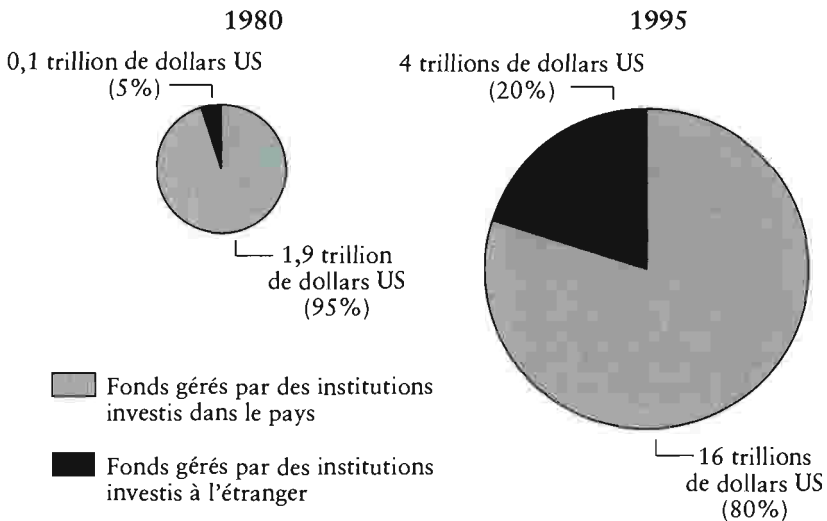
Les graves problèmes qui se sont posés entre 1997 et 1999 ont mis en lumière l'interdépendance financière entre les différents pays. Bien qu'ils se concentrent encore autour d'une douzaine de pays en développement, les flux internationaux de capitaux sont en train de devenir rapidement un facteur prépondérant dans le développement. Ils ouvrent la voie au développement du marché financier, à la régulation et à la libéralisation. Les flux financiers ont connu une forte croissance dans les années quatre-vingt-dix, et même s'ils se

sont restreints en 1998, il existe de bonnes raisons de penser qu'ils retrouveront bientôt leur tendance à l'augmentation. Les progrès technologiques, dans l'informatique et les télécommunications, ont entraîné une baisse considérable des coûts des transactions, et cette baisse devrait se poursuivre.¹¹ Parallèlement, l'innovation dans le domaine financier a permis de limiter les risques, et d'offrir toutes sortes de possibilités d'investissement. C'est là une autre tendance appelée à se poursuivre, les gains potentiels étant très attractifs.¹² Plus déterminant, l'offre de ressources financières devrait s'accroître au cours des deux décennies à venir, alimentée par les fonds communs et les pensions des pays occidentaux.

La demande croissante en ressources financières, en particulier celle des pays pauvres, égalera l'offre, si elle ne la dépasse pas. Quatre-vingt-cinq pour cent de la population mondiale se trouve dans des pays encore en développement. La moitié de cette population vit dans les grandes villes. Pour se moderniser, s'industrialiser et s'urbaniser, les pays en développement auront besoin d'une quantité considérable de capitaux. La plus grande partie de ces capitaux proviendra de l'épargne nationale, mais des pays en développement bien gérés et capables de rentabiliser leurs activités pourront compléter leur épargne nationale avec des ressources provenant du monde entier (Vamvakidis et Wacziarg, 1998). Les pays en développement sont aussi en train de devenir les marchés les plus fortement croissants pour les produits des multinationales (Nations Unies, 1998a), et ils absorberont un volume de plus en plus grand d'investissement extérieur direct, qui donnera de l'emploi à leur main-d'œuvre.¹³

Les marchés financiers des grands pays industrialisés forment aujourd'hui un système financier global, qui permet d'allouer des quantités de capitaux plus importantes encore à

Figure 4. Investissement national et extérieur en fonds gérés par des institutions, en 1980 et en 1995



Source: FMI (1998b).

ces pays, aux pays en développement et aux pays en transition. Pour ces pays, l'investissement extérieur direct brut s'est multiplié par plus de 30 depuis 1970.¹⁴ Cependant, cette croissance paraît encore modeste comparée aux flux mondiaux d'investissement en portefeuille, qui atteignent aujourd'hui près de 200 fois leur montant total de 1970, dépassant 1 trillion de dollars US en 1997.

Les fonds communs, les fonds de couverture, les fonds de pension, les compagnies d'assurance et autres investissements et gestionnaires d'actifs sont maintenant en concurrence pour drainer l'épargne nationale. S'il en est surtout ainsi dans les pays industrialisés, l'enjeu est de taille dans les pays en développement, les investisseurs institutionnels étant en train de diversifier leurs portefeuilles sur les marchés internationaux. Il en résulte une expansion du volume des capitaux potentiellement disponibles. En 1995, les investisseurs institutionnels ont géré 20 trillions de dollars US, dont en moyenne 20 % ont été investis à l'étranger. Cela représente une multiplication par 10 des fonds détenus par ces institutions et une multiplication par 40 de leur investissement à l'étranger depuis 1980 (voir figure 4).

Le régionalisme

La mondialisation a eu pour conséquences un élargissement des perspectives, une plus grande interdépendance et une plus grande préoccupation au sujet de ce qui se produit au-delà des frontières de la collectivité et de la nation. Il se pourrait aussi que l'on observe parallèlement une tendance au régionalisme, par opposition à la mondialisation : une revendication d'autonomie, une cristallisation des identités géographiques ou ethniques, en partie par réaction à la mondialisation.¹⁵ Il s'agit de revendications concernant une plus grande autonomie politique, fiscale et administrative, dans un environnement géopolitique postérieur à la Guerre froide, dans lequel l'effet des forces centrifuges se fait davantage sentir sur les Etats. L'affirmation des identités et la demande d'autonomie sont liées à l'émergence des politiques participatives, qui a donné aux populations les moyens de faire entendre leur voix et de s'organiser. Les tentations du régionalisme reflètent aussi l'émergence des régions économiques ayant exploité les avantages des regroupements d'industries pour entrer dans un cercle vertueux de développement.¹⁶

Le régionalisme se profilait déjà à la fin des années quatre-vingt. Depuis, il est arrivé sur le devant de la scène. Il ne s'agit pas seulement du résultat de l'évolution du climat politique international. Dans un certain nombre de pays, le régionalisme procède d'un vif mécontentement vis-à-vis du gouvernement central, auquel on reproche de ne pas savoir maintenir l'ordre, faire appliquer la loi et tenir ses promesses de faire croître le revenu, de créer des emplois et d'assurer les services publics. Les divisions ethniques, qui aggravent les disparités régionales de revenu et les inégalités entre les travailleurs qualifiés et non qualifiés, ont de temps à autre alimenté le mécontentement, tandis que l'essor de la politique, au niveau national, a ouvert la voie aux revendications d'autonomie régionale.

La prolifération de nouveaux Etats, au cours des dernières décennies, met en évidence ces forces centrifuges (Alesina et Spolaore, 1997 ; Boniface, 1998). Dans certains pays comme la Chine, l'Allemagne ou l'Italie, les provinces qui prospèrent sont de plus en plus réticentes à financer les régions plus pauvres du pays. L'urbanisation, en concentrant les populations dans les grandes villes, a facilité leur organisation, mais aussi l'expression de leurs revendications, et a stimulé la volonté de décentralisation. L'autorité discrétionnaire de l'Etat

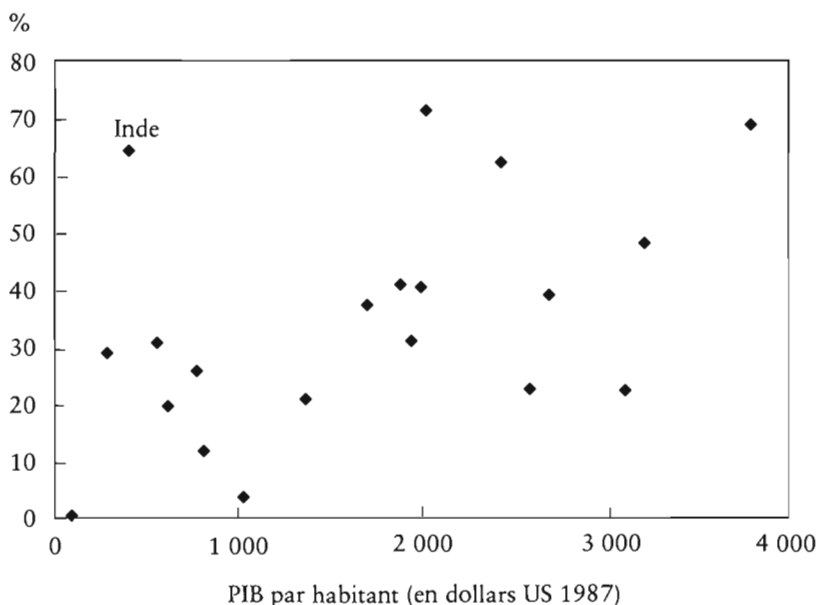
s'en est trouvée restreinte, ainsi que son poids dans la négociation face aux acteurs régionaux. Dans certains cas, la revendication locale d'autonomie rejoint l'intérêt même du gouvernement central, en ce qui concerne le partage de dépenses qui dépassent sa capacité fiscale.

Dans les pays en développement, ces facteurs amènent divers degrés de régionalisme. Sur 75 pays en développement ou en transition comptant plus de 5 millions d'habitants, 63 délèguent davantage d'autorité aux gouvernements locaux (Davoodi et Zou, 1998). La figure 5 illustre ce phénomène sur un échantillon de 22 pays en développement, dans lesquels les parts des gouvernements locaux ou des Etats fédérés, dans la dépense totale gouvernementale, sont en augmentation.

La dégradation de l'environnement

Le problème de l'environnement et les préoccupations de dimension internationale concernant le long terme représentent aujourd'hui un nouveau degré d'urgence. Le contenu aussi bien que la qualité du débat sur l'environnement ont radicalement évolué au cours de ces 20 dernières années. Les gouvernements et le public ne peuvent plus ignorer l'évidence scientifique. Par ailleurs, la mondialisation s'est accompagnée d'une nouvelle prise de conscience de la responsabilité collective vis-à-vis de l'environnement. Un certain

Figure 5. Part des gouvernements locaux ou Etats fédérés dans la dépense totale gouvernementale de consommation et d'investissement



nombre d'organisations internationales, gouvernementales et non gouvernementales particulièrement intéressées par ce problème ont occupé le devant de la scène internationale. Elles ont exploité l'audience que leur offraient le système des Nations Unies et les nouvelles technologies de communication pour réclamer un renforcement des dispositions destinées à réguler le bien commun (Meyer et autres, 1998).

La communauté des nations commence lentement à admettre que des problèmes comme le réchauffement de la planète ou la perte de la biodiversité doivent être affrontés de façon collective, et que si l'on ne résout pas ces problèmes, ils vont s'aggraver avec la croissance démographique et l'utilisation de plus en plus intense des ressources qu'implique le développement. Il s'agit là d'un changement majeur dans la manière d'appréhender le développement, même si les implications de la transformation de l'environnement sont encore vivement contestées.¹⁷

Il y a dix ans, il était encore possible de faire la sourde oreille aux défis de l'environnement et d'affirmer la priorité de la croissance, de la stabilité économique et de la lutte contre la pauvreté. Dans le monde du 21^e siècle, ce luxe ne nous est plus permis. Nous ne pouvons plus nous permettre d'attendre que la science ait fait le tour de toutes les questions. Pour un environnement durable, des mesures globales s'imposent d'urgence. Même si les conséquences du réchauffement de la planète s'avéraient moins graves que ce que l'on craint actuellement, il est économiquement préférable de prendre dès à présent des mesures pour interrompre ce processus, si l'on considère les risques tels qu'ils sont aujourd'hui perçus et l'inertie considérable des systèmes environnementaux; faute de quoi les coûts ne pourraient que s'accroître démesurément.

L'évolution démographique

Au cours des deux dernières décennies, il s'est produit à la fois une baisse progressive du taux de natalité mondial et une aggravation de la disparité des taux de croissance d'un pays à l'autre. Cette disparité est liée aux différences en termes de pyramide des âges.¹⁸ Dans la plupart des pays industrialisés, et dans un certain nombre de pays en développement, la population augmente très lentement. Dans ces pays, parmi lesquels se trouvent la Chine et plusieurs pays d'Europe de l'Est, la proportion des dernières tranches d'âge est appelée à augmenter substantiellement au cours des trois décennies à venir. La situation des autres pays en développement est tout à fait différente: la population continue d'y croître à un rythme rapide, et près de la moitié de la population a moins de 18 ans.

La croissance démographique mondiale s'est ralentie, passant de 2,1 % dans les années soixante à 1,5 % à la fin des années quatre-vingt-dix. Le taux de natalité global est proche de 2,7 %, sa valeur est de plus en plus proche de celle du taux de remplacement de 2,1 %. Néanmoins, la population mondiale passera de 6 milliards en 1999 à plus de 8 milliards en 2025, en raison notamment des préférences en termes de famille des 2 milliards d'individus de moins de 20 ans que comptent actuellement les pays en développement (tableau 1). Les plus fortes augmentations de la population – en Afrique, au Proche-Orient et au sud de l'Asie – compromettront dangereusement les ressources naturelles, qui sont limitées, et les écosystèmes fragiles.¹⁹ Par ailleurs, dans les pays en développement, la proportion de citoyens passera de la moitié à nettement plus des trois quarts de la population. Il faut se souvenir qu'en 1900, la population mondiale était d'environ 1,7 milliard, dont une grande majorité vivait dans les zones rurales (Gelbard, Haub et Kent, 1999).

Tableau 1. Population mondiale par région en 1995 et estimations pour 2025 et 2050

Région	1995	2025	2050
Monde	5,69	8,04	9,37
Régions industrialisées	1,17	1,22	1,16
Régions en développement	4,52	6,82	8,20
Afrique	0,72	1,45	2,05
Asie	3,47	4,83	5,49
Europe	0,73	0,70	0,64
Amérique latine	0,48	0,69	0,81
Amérique du Nord	0,30	0,37	0,38

Source : Nations Unies (1998c).

La tendance démographique actuelle est lourde d'implications économiques et politiques. Le fait qu'une population stagne et vieillisse n'est sans doute pas neutre vis-à-vis du taux de croissance, de l'épargne nationale et du besoin en systèmes de protection sociale. De vastes cohortes de jeunes représenteront une augmentation énorme de la demande d'emploi. Là où les taux de croissance ne s'accompagnent pas d'une demande de main-d'œuvre suffisante, la pression migratoire est forte, et la situation politique est plus exposée aux perturbations. Lorsque s'y ajoutent les revendications locales identitaires, la croissance démographique accroît les risques de tensions politiques et de conflits qu'exacerbent les importantes divisions ethniques dans bien des pays en développement. Par ailleurs, l'accroissement du potentiel migratoire international ne fait qu'aggraver les risques de rivalités ethniques dans les pays qui accueillent les immigrants.

Certains pays présentent cependant une situation démographique plus favorable, comme le Bangladesh, pays dans lequel la population est jeune et la natalité en baisse. La décroissance du ratio de dépendance y favorise l'épargne et la croissance, à l'image de ce qui s'est produit dans les pays d'Extrême-Orient. La possibilité que ces pays tirent profit d'une telle situation dépend fortement de l'environnement politique national et extérieur.

Garantir l'alimentation et l'eau

Dans certaines régions, la pression démographique, conjointement avec la dégradation de l'environnement et le réchauffement de la planète, induit des risques de pénurie alimentaire et de conflits frontaliers, et aggrave nettement les effets des catastrophes climatiques. Actuellement, pour pas loin d'un tiers de la population mondiale, l'accès à l'eau est plus ou moins sévèrement problématique. La situation est particulièrement préoccupante au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, où en 1990, 13 pays ont connu une pénurie d'eau totale. En 2025, 48 pays, représentant ensemble 2,8 milliards d'habitants, soit près d'un tiers de la population mondiale prévisionnelle, souffriront de manque d'eau, et 9 autres pays, parmi lesquels la Chine et le Pakistan, connaîtront des difficultés d'approvisionnement.

ment en eau.²⁰ La situation risque d'être particulièrement grave dans des pays comme l'Égypte, qui utilise déjà 97 % de l'eau dont elle dispose et qui connaît une forte croissance démographique. En Inde, on estime qu'en 2025, la demande d'eau représentera 92 % de l'offre.²¹ L'urbanisation et le développement de l'industrie entraîneront un accroissement important de la demande en eau. Actuellement, l'industrie représente 50 % de la consommation d'eau en Europe, mais seulement 5 % en Afrique (Feder et LeMoigne, 1994).

Dans le passé, l'insécurité des approvisionnements en eau n'était d'abord apparue que comme un problème de gaspillage par rapport à des ressources alimentaires abondantes. Cependant, l'incertitude à propos des conditions climatiques futures et la disponibilité de plus en plus restreinte de l'eau consommable dans certaines régions densément peuplées ajoutent de nouveaux impondérables. Sous certaines latitudes, la diminution des ressources alimentaires pourrait s'aggraver.²² Depuis 1990, le gain de productivité des récoltes céréalières a diminué, et il semble que les producteurs de semences aient atteint, ou peu s'en faut, les limites des potentialités génétiques dans ce domaine (voir tableau 2). Dans les pays en développement, une future croissance de la productivité des semis ne dépendra pas seulement de la diffusion de meilleures techniques agricoles, elle dépendra aussi du sol, de l'eau et des conditions climatiques (Brown, 1997; *Science*, 22 août 1997).

L'urbanisation

La tendance actuelle au régionalisme, conjointement avec la concentration des populations dans les grandes villes, fera des zones urbaines le centre de l'activité économique et politique. En ce début de 21^e siècle, près de la moitié de la population mondiale vit dans les grandes villes. Dans les pays les plus riches d'Amérique latine, d'Europe de l'Est et du Moyen-Orient, l'urbanisation a déjà franchi son pic, alors que dans tous les pays à revenu moyen, la transformation sociale et institutionnelle qui l'accompagne est encore en train de s'accomplir.

Au moment où leurs grandes villes jouent un rôle de plus en plus important au niveau national et international, les pays d'Amérique latine refondent leurs règles constitution-

Tableau 2. Variation annuelle des rendements céréaliers par décennie, de 1950 à 1995

(en %)

<i>Années</i>	<i>Ensemble</i>	<i>Riz</i>	<i>Blé</i>	<i>Maïs</i>	<i>Autres céréales</i>
1950-60	2,0	1,4	1,7	2,6	-
1960-70	2,5	2,1	2,9	2,4	2,3
1970-80	1,9	1,7	2,1	2,7	0,4
1970-80	2,2	2,4	2,9	1,3	1,7
1980-90	2,2	2,4	2,9	1,3	-0,8
1990-95	0,7	1,0	0,1	1,7	-0,8

- non disponible.

Source : Brown (1997).

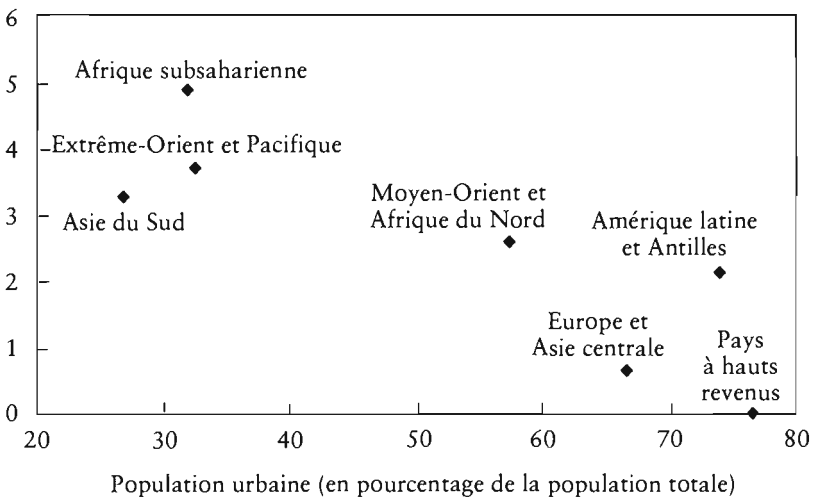
nelles afin de réguler et de définir une décentralisation politique et fiscale. En Europe de l'Est et en Asie centrale, les gouvernements tentent de rationaliser la structure des grandes villes qui ont hérité de vastes infrastructures et dont l'activité économique n'est pas configurée en fonction des exigences du marché. Les droits de la propriété y sont par ailleurs relativement rudimentaires. En Asie et en Afrique, l'urbanisation est faible, mais connaît une croissance rapide (voir figure 6), et la transformation de la société et des institutions y est encore à ses premiers stades.

Même si l'on ne dispose pas encore d'un décompte actuel et fiable de la population pauvre des pays en développement, toutes les observations que l'on peut faire montrent que cette catégorie inclut plusieurs centaines de millions d'individus, et que ce total est en constante augmentation.²³ Les possibilités de culture et d'emplois se raréfiant dans les zones rurales, une plus grande partie des populations rurales du Brésil, de Chine, d'Inde et de divers pays d'Afrique migrent vers les zones urbaines. Une faible proportion d'entre eux trouvent des emplois dans le secteur formel. Les autres, au moins au début, parviennent tout juste à gagner leur vie en travaillant dans le secteur informel ou en produisant des aliments qu'ils peuvent vendre en ville (Losada et autres, 1998). Pour beaucoup d'entre eux, la vie urbaine est précaire, elle se caractérise par des revenus faibles et incertains, par une dépendance vis-à-vis d'une nourriture de qualité douteuse et pas toujours saine, que l'on peut trouver dans la rue, par le manque d'abri, par l'exposition à diverses sources de pollution et par l'insécurité.

Les institutions, le capital social et les mesures politiques adaptées à une population rurale stable et dispersée ne se transposent pas aisément dans les grandes villes. De nou-

Figure 6. Urbanisation par région, en 1996

Taux de croissance annuel de la population urbaine (en %)



Source: Nations Unies (1998c).

velles institutions et de nouvelles structures légales sont nécessaires pour réussir à relever les défis que représentent l'industrialisation et l'exode rural vers les zones urbaines très denses. Le capital social se retrouve en grande partie perdu, et doit être remplacé, reconstitué, augmenté. ²⁴ Les relations sociales et commerciales en milieu rural, qui constituent une assurance contre le risque, doivent être remplacées par des systèmes formels et informels de protection sociale. ²⁵ Là où les services municipaux ne suffisent pas, les collectivités ont besoin d'assurer divers services, tels que l'élimination des déchets, et de mettre en place leurs propres règles pour limiter la pollution. Les nouvelles tâches de réglementation et de gestion incombent aux administrations locales.

Dans ce phénomène de transition, un facteur déterminant est le fait que les populations des grandes villes qui s'étendent sont relativement variées et relativement jeunes, et comprennent souvent plus d'hommes que de femmes. Cette prédominance des hommes est source d'énergie et d'action – cependant, lorsque les emplois manquent, ce peut être aussi une source d'insécurité et de criminalité (Bloom et Williamson, 1998). C'est dans les grandes villes qu'émerge et prospère la classe moyenne. Sur celle-ci se concentre la diffusion des biens de consommation et des services, ainsi que l'introduction des cultures et des institutions occidentales – un phénomène qui se trouve accéléré par la mondialisation (Crystal, 1997). Chaque grande municipalité, pour répondre à ses propres besoins particuliers en matière de gouvernance, développe un ordre social, dans lequel les revendications locales et la représentation au niveau national doivent trouver leur place.

Dans plusieurs pays, le développement a conduit à l'émergence de réseaux industriels urbains qui englobent plusieurs municipalités. Ces régions industrielles représentent une part non négligeable du PIB, des exportations et des recettes fiscales (Wu, 1997; Scott, 1998). L'existence de ces régions industrielles est caractéristique de pays à revenus élevés comme l'Allemagne, l'Italie et les Etats-Unis, et l'on voit apparaître aujourd'hui ce même phénomène au Brésil, en Chine et en Inde. Ces régions se considèrent elles-mêmes comme des centres locaux de l'économie mondialisée. Beaucoup d'entre elles se rendent compte que leurs intérêts peuvent différer de l'intérêt national, et recherchent davantage d'autonomie dans le système d'échanges mondial. En créant un contexte d'ouverture défini par des règles internationales, la mondialisation permet d'envisager un certain degré d'autonomie régionale.

Les questions du 21^e siècle

Les tendances actuelles soulèvent une série de questions que l'on peut classer sous deux catégories :

- La gouvernance à plusieurs niveaux et les questions de régulation.
- Les questions relatives aux ressources économiques : capital humain, capital physique, ressources naturelles.

Gouvernance et régulation

Dans un monde dans lequel les questions d'ordre mondial et d'ordre local concurrencent les questions d'ordre national, quand elles ne les occultent pas, les questions de gouvernance sont appelées à prendre une grande importance dans le long débat sur le rôle de

l'Etat. L'expansion considérable des transactions internationales et la complexité croissante des liens supposent un ensemble élargi de règles, de normes, de conventions et de protocoles. A défaut, un manque de coordination risque de se produire et la volatilité risque de s'accroître, ce qui entraînerait une hausse des primes de risque sur les échanges commerciaux et sur les flux de capitaux, et donc des coûts de transaction. Pour profiter des avantages de la mondialisation, il est nécessaire de disposer d'institutions internationales capables d'instaurer des règles communément admises et qui soient respectées partout. Avec la poursuite de l'intégration économique, la nécessité de règles de médiation des transactions devient plus impérieuse encore. Cela signifie que les gouvernements doivent se préparer à accepter de voir leur souveraineté quelque peu restreinte, et doivent envisager d'agir de concert, et de créer des institutions intégrant ce qu'il est possible d'intégrer dans un cadre convenu, renforcé par des systèmes de mise en application (comme l'OMC) ou appliqué de manière informelle (comme dans le cas de la convention bancaire de Bâle).²⁶ Peu à peu, la formation progressive des institutions internationales, des organismes transnationaux et des ONG fait de la gouvernance, au niveau mondial, une réalité, dans de nombreux domaines, avec pour corollaire la rationalisation de la marge de manœuvre des gouvernements des différents pays.

La transition des structures gouvernementales centralisées et hiérarchiques vers des formes de gouvernance multicentriques et participatives revêt un caractère de plus en plus insistant, du fait des tendances au régionalisme. La fin de la Guerre froide a vu la disparition d'une rivalité entre superpuissances qui constituait une source importante de tensions géopolitiques. Elle a représenté aussi la disparition de l'une des raisons d'être des gouvernements centralisés, en vertu de laquelle un pays pouvait mobiliser toutes ses ressources pour des raisons de sécurité (Deng et Lyons, 1998). Depuis la fin de la Guerre froide, bien moins de pays se trouvent confrontés à des menaces extérieures. Dans un monde intégré, la prospérité n'a plus rien à voir avec l'acquisition de territoires. Ainsi, la raison initiale qui présidait à la création des Etats – définir et protéger des frontières par des moyens militaires – a beaucoup perdu de son acuité. Aussi l'expansion territoriale est-elle un objectif que très peu de pays pourraient encore poursuivre.

Il existe une autre raison pour laquelle la capacité d'un Etat à faire la guerre ou à se défendre contre une menace extérieure semble perdre de son importance. Elle est liée à l'expansion de la démocratie et à la répugnance apparente des démocraties à poursuivre leurs objectifs politiques par des moyens belliqueux (Weart, 1998). La destruction du mur de Berlin n'a pas eu raison de l'agressivité humaine: les conflits armés et la violence semblent avoir encore de beaux jours devant eux (Keegan, 1998). Cependant, les guerres entre Etats devraient se produire plus rarement à l'avenir.

Néanmoins, si des guerres se produisent tout de même entre des Etats, elles peuvent devenir considérablement plus dévastatrices que par le passé, lorsque ces Etats acquièrent des armes nucléaires ou bactériologiques. Le tableau 3 montre le coût des conflits conventionnels, même à court terme, sur les 20 dernières années.²⁷ Dans ce contexte, la poussée des sentiments d'identité collective, la revendication d'une plus grande autonomie et de droits par des groupes comme par des individus devraient se traduire par un changement de tendance, de la centralisation vers des formes de gouvernance qui ne se justifient pas par une menace extérieure. Ainsi, l'élaboration d'une gouvernance internationale fera appel à des institutions locales adaptées aux caractéristiques du régionalisme. A partir du centre, l'autorité se trouvera distribuée à divers degrés selon le contexte.

Tableau 3. Coûts des conflits armés du 20^e siècle

(en milliards de dollars US 1995)

<i>Conflit</i>	<i>Coût</i>
Première Guerre mondiale	2 850
Seconde Guerre mondiale	4 000
Guerre de Corée	340
Guerre de Suez	13
Guerre du Vietnam	720
Guerre des six jours	3
Guerre du Kippour	21
Guerre d'Afghanistan	116
Guerre Iran-Irak	150
Guerre des Malouines	5
Guerre du Golfe	102

Source : Institut International d'Etudes Stratégiques ; Financial Times, 9 avril 1999.

La gouvernance nationale présente aussi un autre aspect: la régulation du marché par l'Etat, dans un souci d'efficacité, d'équité et de compétitivité. Dans l'ensemble des pays en développement et des économies en transition, le rôle des marchés prend de plus en plus d'importance. Cette tendance se trouve accentuée par les réformes structurelles, par la poursuite volontaire de l'ouverture économique, par la volonté de tourner le dos au socialisme et par les programmes de privatisation. Le secteur public se réduit, et l'objectif des organismes publics n'est plus de produire mais d'améliorer le fonctionnement du marché grâce à un contrôle et à une régulation. L'Etat devient un facteur contributif dans une économie où prédomine le marché, dans un certain nombre de secteurs qui se consacrent non plus à la simple production mais à l'offre de certains biens publics. Ce rôle de l'Etat est multi-sectoriel, mais il est plus délimité que dans le passé. Comme dans les autres activités de gouvernance, il s'agit de créer, de contrôler et de faire appliquer les règles. Il s'agit aussi de trouver un meilleur équilibre entre l'Etat et les autres agents économiques.

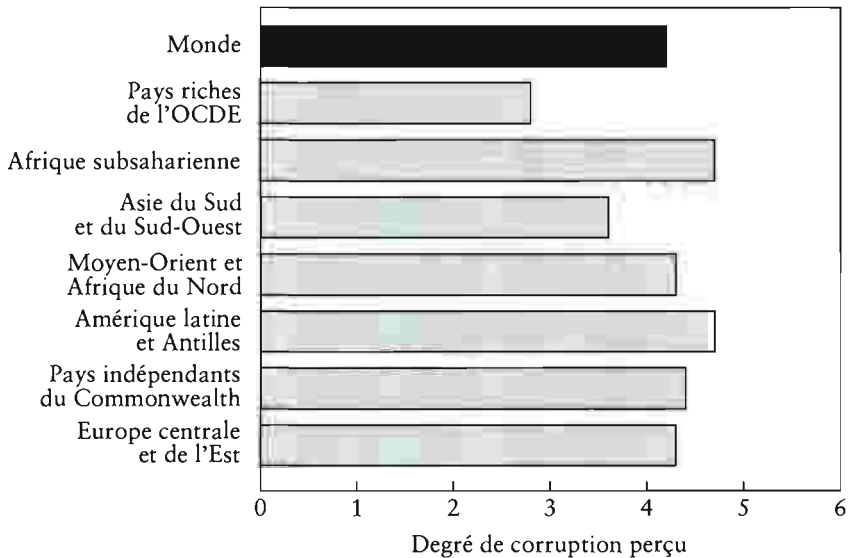
La concurrence de plus en plus vive entre les pays pour l'investissement extérieur, ainsi que les divers intérêts sur le marché, appellent aussi à une relation équilibrée entre les sphères publique et privée. Les avantages de l'investissement extérieur direct, sous forme de croissance des exportations, d'emploi et de productivité globale des facteurs, sont hautement attractifs pour les pays qui manquent de capitaux, de technologie et d'accès aux marchés. Les investisseurs ont donc le choix. Ils peuvent réclamer des conditions favorables au marché – un style de gouvernance et d'incitations comparable à celui des pays les plus développés. Les relations entre l'Etat et l'industrie évoluent aussi, du fait que beaucoup d'investisseurs parmi les plus importants sont de grandes multinationales, qui disposent d'un pouvoir significatif sur l'ensemble des marchés. Les gouvernements des pays en développement ne peuvent plus y exercer de contrôle bureaucratique, mais ils peuvent néanmoins exercer un droit de regard selon les règles établies.

Si les Etats font preuve d'intégrité et mettent en place un régime de gouvernance viable, un point important sera la mise en place de dispositions constitutionnelles et légales assurant les droits fondamentaux et permettant une politique participative. En matière

d'activité politique, il existe au moins deux dimensions à prendre en compte. La première est d'ordre national et concerne le choix des personnes qui dirigeront le gouvernement central. La seconde, qui prend de l'importance à mesure que progresse la perception des identités locales, concerne la politique locale ou municipale, qui exerce souvent un impact direct sur la vie quotidienne des citoyens.

Pour la plupart des pays en développement, la politique participative est une expérience relativement nouvelle, qui procède des dispositions propres aux pays occidentaux, dont les traditions, les mœurs et les relations sociales diffèrent. Ces adaptations, ainsi que le cadre légal des droits applicables et les schémas de comportement qui les accompagnent, demandent du temps pour se mettre en place. Un certain nombre de pays qui se sont lancés récemment dans des politiques participatives sont censés être démocratiques, mais très rares sont ceux qui promettent de la démocratie au niveau local. La corruption, la paperasserie, l'incompétence et une mauvaise organisation sont le fléau auquel se trouvent confrontés les nouveaux électeurs qui découvrent la démocratie (voir figure 7). Même si, dans certains pays, les politiques participatives s'harmonisent naturellement avec les cultures locales, le système politique n'a pas encore atteint un stade qui lui permette de laisser émerger les individus manifestant de fortes qualités de leadership et la capacité de présenter aux électeurs des programmes denses et novateurs.

Figure 7. La perception de la corruption étatique par les chefs d'entreprise locaux



Remarque : on a demandé aux chefs d'entreprise locaux de classer la corruption sur une échelle de 1 (pas de problème) à 6 (problème extrême).

Source : Brunetti, Kisunko et Weder (1997).

Dans les pays en développement, la politique participative, même si elle représente un progrès significatif par rapport à l'autoritarisme d'hier, n'a généralement pas encore réussi à permettre aux nouveaux affranchis de bénéficier d'un bon gouvernement, de résultats économiques nettement meilleurs, et d'une véritable liberté de choix. Dans un monde soumis aux forces de la mondialisation et du régionalisme, les lacunes de la gouvernance entraînent un risque important pour la stabilité des pays en développement. Là se situe sans doute le plus sérieux obstacle à la croissance de demain.

En matière de gouvernance, il n'existe pas de solution simple au problème de l'incompétence. Pour résoudre ce problème, il faut se battre sur au moins cinq niveaux différents : la politique participative, la capacité organisationnelle, la décentralisation, les inégalités et la gouvernance urbaine.

La politique participative. Pour une bonne gouvernance, on peut assurer un fondement formel en définissant des règles constitutionnelles de base pour la politique nationale et pour les institutions qui définissent les droits des électeurs ainsi que les responsabilités des élus. Une première étape nécessaire consiste à mettre en place des règles crédibles, équitables et applicables, et qui favorisent une concurrence fructueuse entre des partis politiques bien organisés et en petit nombre. Cependant, la formulation de telles règles est une tâche difficile, et très peu de pays en développement ont su construire une infrastructure légale durable. Il y a certes beaucoup de bonnes idées dans l'air, et beaucoup d'occasions de les confronter à la réalité. Néanmoins, la création de quelques lignes de conduite simples n'est pas probante. Trouver un cadre institutionnel pour des politiques participatives viables est certainement une des grandes priorités des économistes du développement.

La capacité organisationnelle. L'adoption des bonnes politiques ne saurait avoir des conséquences appréciables tant que les pays en développement ne parviendront pas à renforcer leurs organismes publics. La carence de ces derniers a toujours été un obstacle au progrès. Par ailleurs, ces organismes ne pourront devenir efficaces qu'avec la croissance du flux d'information et de l'activité des organismes publics sur lesquels reposent des responsabilités complexes comme celle de réussir les privatisations.²⁸

Dans les études portant sur les administrations publiques, trois principales faiblesses ont été identifiées (Grindle, 1997 ; Evans, 1998) :

- On constate *une pénurie chronique de compétences*. Les organismes publics s'efforcent d'attirer suffisamment de personnes qualifiées, mais ne savent pas cultiver les compétences en interne ni retenir les personnes formées. Dans un certain nombre de pays, d'excellentes compétences administratives créées à prix d'or ont rapidement disparu.

- *Les facteurs de stimulation et la structure organisationnelle* sont généralement inappropriés et difficiles à changer, même avec la meilleure assistance technique.

- *L'environnement institutionnel* dans lequel agissent les administrations est trop rarement propice à l'efficacité et à la responsabilité. D'une manière générale, les contrôles institutionnels sont rarement efficaces, les garde-fous légaux ne suffisent pas à impliquer suffisamment la responsabilité des organismes, et le contrôle que peuvent exercer la presse ou les ONG est de peu d'effet. Plus récemment, on a pu constater qu'une pression internationale permettrait d'améliorer ponctuellement l'efficacité de ces organismes, mais seulement dans des circonstances particulières, et rarement d'une manière encourageante pour la suite.

Pour une bonne gouvernance et pour un développement effectif, construire une capacité organisationnelle est vital. Cette question a déjà fait l'objet de nombreuses préoccupations, et plusieurs milliards de dollars d'assistance internationale lui ont été consacrés. Elle reste cependant d'actualité, et la faiblesse de la capacité organisationnelle continuera sans doute d'empêcher d'avancer dans d'autres domaines.

La décentralisation. Pour un certain nombre de pays, les forces centrifuges libérées par les mouvements de régionalisme peuvent facilement déclencher des catastrophes. L'expérience de la dernière décennie montre que l'on peut craindre non seulement une exacerbation des tensions économiques entre les régions, mais aussi l'éclatement d'un conflit armé. En fait, les dissensions et les conflits internes, qui peuvent mener à la sécession, constituent une menace plus grave qu'un conflit entre deux nations. C'est ce que nous apprend la douloureuse expérience de la région des Balkans et d'une partie de l'Afrique subsaharienne. Non seulement les guerres civiles sont plus meurtrières que les conflits internationaux, mais elles provoquent aussi l'écroulement de l'Etat et une chute du PIB pendant et après le conflit.²⁹ Il est clair que les processus de décentralisation et les règles qui régissent les relations entre le centre d'un pays et les entités régionales doivent être mis en place en consultation avec les intéressés et sans perdre de vue le contexte local. Des règles générales pertinentes et éprouvées s'imposent, ainsi qu'une connaissance précise de la situation sur le terrain.

Bien que la décentralisation ait été plusieurs fois à l'ordre du jour dans la politique mondiale de développement, elle s'est faite dans des conditions généralement inattendues. Les règles fiscales générales d'une décentralisation efficace sont d'une grande utilité, mais la manière d'organiser la décentralisation n'est pas évidente, pas plus que les règles politiques de partage du pouvoir et des richesses entre le centre et les entités régionales. Il n'est pas évident non plus de développer les capacités organisationnelles de sorte que les provinces et les municipalités puissent utiliser au mieux le pouvoir discrétionnaire qui leur est dévolu. Les propositions ne manquent pas, mais jusqu'ici aucune n'a permis de résoudre le problème. La poussée vers la décentralisation ne fait que rendre plus urgente la résolution des problèmes importants qui lui sont liés.

Les inégalités. L'ambivalence que l'on peut observer dans les pays en développement vis-à-vis des politiques participatives, la tendance au régionalisme partout dans le monde et la montée de la violence sont liées aux inégalités et à leur aggravation. Entre le milieu des années soixante et le milieu des années quatre-vingt-dix, les 20 % d'individus les plus pauvres de la population mondiale ont vu leur part de revenu chuter de 2,3 à 1,4 %. Dans le même temps, la part du cinquième le plus riche de la population est passée de 70 à 85 % (PNUD, 1996).

Bien que la pauvreté ait reculé dans un certain nombre de pays (un succès incontestable), il se produit une aggravation très préoccupante des inégalités. Cette aggravation creuse le fossé entre les classes moyenne et supérieure et une majorité relativement désavantagée qui reste de plus en plus à la traîne, même lorsque les revenus par habitant sont en hausse.

Les défavorisés se sentent souvent en marge de la politique et privés de la possibilité de faire entendre leur voix. Cette situation est source d'apathie, d'absence de volonté de participer et finalement de colère. Elle mine la démocratie, et les institutions ne peuvent long-

temps résister à la remise en cause de leur légitimité. Les réformes politiques et la transition souhaitable entre un gouvernement centralisé et une gouvernance participative peuvent s'en trouver compromises.

Au niveau régional, les tensions que provoque l'aggravation des inégalités peuvent déchirer le pays. Les inégalités entre les régions sont l'un des principaux moteurs du régionalisme. Jusqu'à un certain point, des mesures politiques et des règles fiscales de transfert peuvent masquer ces inégalités. Toutefois, pour que cela fonctionne, il faut des institutions politiques solides, et une conscience durable de l'identité nationale. Lorsque de telles institutions et une telle conscience identitaire font défaut, comme c'est le cas dans la plupart des pays en développement, les dérives ne tardent pas à se manifester, et seul un centre de direction très influent peut, ne serait-ce que temporairement, neutraliser les efforts des provinces les plus riches pour empêcher les transferts de ressources vers les provinces plus pauvres.

Des travaux montrent qu'à l'intérieur des pays, les régions ont tendance à converger peu à peu. Malheureusement, le taux de convergence est faible, même dans les économies en croissance rapide. Dans de nombreux cas, la maturation des institutions politiques – susceptible de permettre une cohésion entre ces pays – risque de ne pas compenser cette carence.

En dehors des grandes agglomérations, les populations locales peuvent parfois rester à l'abri des violentes conséquences de l'apathie politique et des disparités économiques entre les régions. Cependant, les populations urbaines, qui constituent une majorité de plus en plus forte, ne peuvent éviter de se retrouver confrontées à la violence émanant de l'aggravation des clivages sociaux. D'un point de vue économique, cette violence, dans les pays en développement, est une véritable hémorragie.³⁰ Elle compromet la qualité de vie de tous les citoyens, et plus particulièrement des pauvres. Les gouvernements se révèlent souvent incapables d'en juguler l'explosion, et les forces de sécurité se retrouvent souvent soupçonnées d'encourager les groupes rebelles. En conséquence, l'Etat perd sa crédibilité, et il devient plus difficile encore de créer des institutions permettant une bonne gouvernance.

Contenir et réduire les inégalités est un enjeu fondamental, non seulement pour permettre des conditions de bonne gouvernance, mais aussi, sans doute, pour une croissance à long terme.³¹ Des recherches ont permis d'appréhender la manière dont évoluent les inégalités, d'en identifier les diverses causes, et de montrer comment une réduction des inégalités, même modeste, peut avoir un impact significatif sur la pauvreté. Toutefois, les tentatives de redistribuer le revenu ou les ressources n'ont encore rencontré que peu de succès. Les réformes agraires en faveur des pauvres suscitent une vive opposition de la part des élites en place. L'utilisation d'impôts directs progressifs, pour financer des programmes ciblés de lutte contre la pauvreté, se heurte à de vives résistances. Enfin, l'expérience, trop souvent navrante, des tentatives d'application des mesures politiques dans ce sens, dans les pays en développement, ne facilite pas l'acceptation de ce genre de politique fiscale (Alesina et Spolaore, 1997).

Il ne reste donc comme solutions applicables que l'éducation, la formation et des mesures pour donner des droits aux habitants des taudis et des squats dans les zones urbaines. L'éducation et la formation n'ont cependant pas empêché les inégalités de s'aggraver, même dans les pays d'Extrême-Orient qui ont connu un développement humain remarquable. Quant aux mesures visant à donner des droits aux plus défavorisés des zones

urbaines, elles se heurtent à des blocages administratifs et à une opposition politique importante, et leur intérêt dans la lutte contre les inégalités est mal compris.

La tendance récente est à une aggravation inexorable des inégalités, à mesure que la mondialisation provoque l'élargissement de l'écart de revenu entre la main-d'œuvre qualifiée et la main-d'œuvre non qualifiée. Le régionalisme menace de neutraliser l'effet déjà limité des programmes nationaux de redistribution du revenu. A ce jour, les différences de revenu n'ont pas compromis la croissance – du moins aux États-Unis et en Extrême-Orient. Cependant, à moins d'une analyse précise permettant d'identifier plus clairement les processus qui engendrent les inégalités et de définir des mesures appropriées, l'aggravation des inégalités risque fort de compromettre la croissance à plus long terme des pays en développement.

La gouvernance urbaine. Le régionalisme et la concentration de la population renforcent le lien qui existe entre le développement des grandes agglomérations et le bien-être des habitants. Le gouvernement central a ici un rôle à jouer, mais c'est la qualité de la gouvernance urbaine qui reste déterminante.

Plutôt que de concentrer son aide sur quelques zones métropolitaines, les gouvernements centraux peuvent fournir l'infrastructure nécessaire à l'urbanisation, tout en adoptant une politique donnant à toutes les régions les mêmes chances, et qui soit neutre sur le plan de l'espace. Ils peuvent aussi mettre en place un cadre réglementaire et un système de transferts de la fiscalité permettant de compléter les ressources que mobilisent les municipalités. Toutefois, ils ont rarement la possibilité d'inciter les grandes villes à améliorer leurs performances économiques et la qualité de l'habitat. Il faut que les grandes villes prennent leur sort en main, et c'est là que la gouvernance est fondamentale.

L'exode rural des 50 dernières années a permis de donner davantage d'espoir aux populations, d'augmenter l'espérance de vie et de faire reculer la morbidité. Néanmoins, la persistance de la misère et des épidémies infectieuses, la violence et la congestion des zones urbaines montrent que la plus grande partie de la population des pays en développement ne profite pas pleinement des avantages des changements structurels qui s'y produisent en ce moment.³² Le régionalisme et la participation accrue de la population aux affaires politiques ont leurs inconvénients, mais aussi leurs avantages, pour peu que les grandes villes aient la possibilité d'en tirer parti. Une plus grande autonomie peut leur permettre de diversifier leurs sources de financement, plutôt que de ne dépendre que de l'État ou de la province. Elle peut leur permettre aussi d'entreprendre des projets plus variés et de se lancer davantage dans la concurrence. La réussite de leur développement dépendra de leur aptitude à gérer les affaires publiques et à mobiliser les ressources nécessaires.

Pour la plupart des grandes villes, le problème est d'accéder à une plus grande liberté de manœuvre dans l'accumulation du capital, et de construire un partenariat durable entre le secteur public et les acteurs du secteur privé que sont les entreprises, les ONG et les nombreux habitants des quartiers pauvres. Il s'agit là de mobiliser un vaste ensemble d'acteurs économiques vers des possibilités novatrices de développement, et de soutenir des efforts coordonnés dans un contexte polymorphe.

Un partenariat viable repose sur la confiance et sur le sens du respect des règles du jeu, mais aussi sur des obligations qui incombent à tous les participants. Dans le contexte des grandes agglomérations, la réussite d'un tel partenariat dépend, selon Putnam (1993), de l'efficacité des relations horizontales que suppose le capital social. Elle dépend aussi de la

manière dont sont perçues les institutions qui gouvernent l'activité de la cité. Si le secteur public n'est pas suffisamment responsable de ce qu'il fait, si les pauvres n'ont pas voix au chapitre, si les élections ne permettent pas un choix réel, si le secteur public et le secteur privé ne parviennent pas à travailler ensemble et à atteindre des objectifs communs, et si les solutions légales ou administratives sont réservées à certains privilégiés, alors la gouvernance participative ne sera qu'un vain mot.

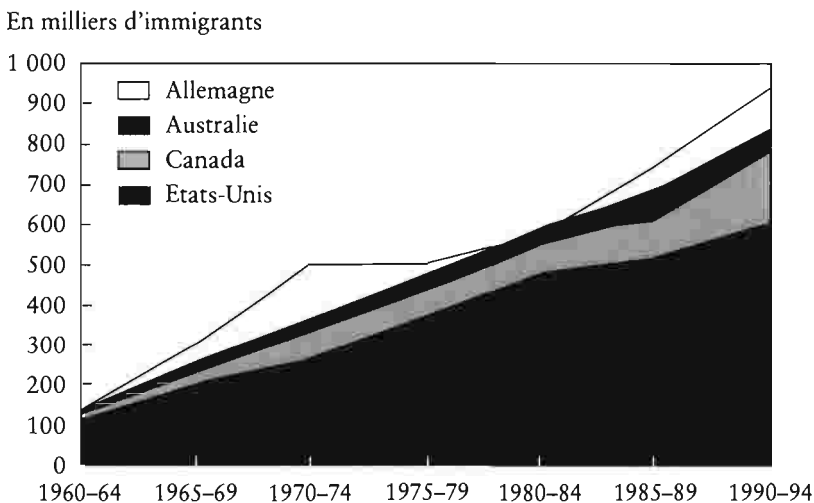
Cet échec de la gouvernance semble être actuellement la règle dans les grands centres urbains qui se multiplient un peu partout dans les pays en développement. Il y a vingt ans, alors que la plus grande partie de la population vivait dans les zones rurales, on pouvait espérer que des réformes administratives, associées à l'évolution des technologies, apporteraient des solutions. La situation, dans les grandes villes, était ce qu'il y a de plus critique. Aujourd'hui, après la faillite des tentatives de créer des grandes villes dynamiques et vivables, le monde se trouve confronté à une nouvelle crise, dont on ne voit pas d'exemples de pays qui aient su en triompher. Cela fait maintenant une décennie que se développent les quelques rares grandes villes à susciter l'enthousiasme des sociologues : Curitiba (Brésil), Hongkong et Singapour. Aucune des cités hypertrophiées actuelles et futures d'Asie et d'Amérique latine ne saurait cependant constituer un modèle, et rares sont celles dont l'exemple pourrait nous suggérer des pistes pour améliorer la gouvernance et appliquer des mesures adéquates. L'analyse empirique et la théorie ne font pas défaut, mais nous n'avons pas de recettes pour gérer efficacement les grandes villes, ni pour développer un partenariat florissant entre les divers agents économiques publics et privés en l'absence d'une structure organisationnelle et de règles d'interaction bien spécifiées, ni pour combattre la misère et la violence grandissantes qu'alimentent la précarité de l'emploi, le sentiment d'impuissance et le désespoir.

La gestion des ressources humaines et des ressources naturelles

Au cours des prochaines décennies, deux problèmes de démographie vont prendre une nouvelle ampleur : l'immigration et l'équilibre global de l'épargne, dans un monde divisé entre des pays peuplés d'un grand nombre de personnes plus âgées où l'épargne nationale se consume et des pays dans lesquels une forte proportion de personnes jeunes ne trouveront des emplois mieux rémunérés, dans le secteur formel, que si le niveau de l'investissement est suffisant. Dans la gestion des ressources naturelles, la priorité sera à la disposition générale des besoins en nourriture et en eau.

L'immigration. La migration des personnes, comme celle des biens, des services et des capitaux, bat tous les records. Chaque année, le nombre d'émigrants est compris entre 2 et 3 millions. En 1998, près de 130 millions de personnes vivaient ailleurs que dans leur pays natal – un nombre qui croît actuellement de 1,9 % par an (voir figure 8). En valeur absolue, le nombre d'immigrants reste modeste : 2,3 % de la population mondiale. Cependant, ces immigrants se concentrent dans un petit nombre de régions du monde : l'Amérique du Nord, l'Europe occidentale, l'Océanie et le Moyen-Orient. En Amérique du Nord et en Europe occidentale, la population d'immigrés a augmenté de 2,5 % par an entre 1965 et 1990, un taux de loin supérieur à la croissance démographique générale. Dans ces quatre régions du monde, un habitant sur 13 est né à l'étranger (Zlotnik, 1998). Même si son bilan économique est largement positif, pour les pays d'accueil comme pour les pays d'ori-

Figure 8. L'immigration vers les principaux pays d'accueil, entre 1960 et 1994



Source: Zlotnik (1998).

gine, l'immigration provoque une aggravation des tensions sociales et économiques dans les zones urbaines. Le sentiment, fortement exprimé par certains mouvements politiques, selon lequel les immigrés prennent la place des natifs dans les emplois peu qualifiés, sollicitent de manière massive les services sociaux et sont responsables de la montée de la violence et de la criminalité, crée au sein de la population un climat favorable à l'établissement de barrières à l'immigration (Tonry, 1997). Plusieurs pays industrialisés, notamment les Etats-Unis, la France et l'Allemagne ont entrepris de contrôler davantage l'immigration, à l'image de ce qui s'était produit vers le début du 20^e siècle. Il est difficile de dire si cette tendance est appelée à se poursuivre dans un contexte de récession démographique, mais les manifestations d'inquiétude ou d'hostilité vis-à-vis de l'immigration sont bien visibles. Même si les pays industrialisés tentent de limiter les flux d'immigration, un certain nombre de pays en développement présentent aujourd'hui un potentiel migratoire en expansion.

Pour les pays les plus pauvres, le manque de terres arables et le chômage urbain seront deux problèmes particulièrement préoccupants à court terme, et dont les effets déborderont des frontières. En Afrique, au sud de l'Asie et dans certaines régions du Moyen-Orient, une concurrence accrue pour l'emploi incitera sans doute davantage une partie de la population à émigrer. Du fait des conflits et des catastrophes naturelles, le nombre de réfugiés a déjà considérablement augmenté, passant de 2,5 millions en 1975 à 25 millions à la fin des années quatre-vingt-dix (Kane, 1995; Korn, 1999).³³ Ces phénomènes transfrontaliers, lorsqu'ils concernent des effectifs importants, peuvent être sources de conflits,

de misère et d'épidémies. Ils peuvent aussi être difficilement réversibles (*Wall Street Journal*, 22 avril 1999). La facilité de se procurer des armes individuelles, un peu partout, ne fait qu'aggraver les risques de conflit, tandis que les conditions de vie, dans les camps de réfugiés, sont de nature à favoriser la recrudescence des épidémies.³⁴

On voit mal comment les divers pays du monde, et en particulier les pays en développement, pourraient rendre leurs frontières étanches. Il apparaît tout aussi peu probable que le trafic des armes s'amenuise. C'est pourquoi les mouvements migratoires, qui s'accompagnent de temps à autre d'une explosion de violence (comme celle qui s'est produite dans la région des Grands Lacs en Afrique, en 1998 et 1999), risquent de devenir un cauchemar périodique pour les pays les plus pauvres, et d'annihiler brutalement des années de progrès laborieux.

Les sombres perspectives démographiques et les problèmes que l'immigration risque de poser aux pays d'accueil n'ont pas encore suscité de propositions innovantes. Le seul réconfort qu'apporte la science économique est l'idée que davantage d'échanges et d'intégration financière, conjointement avec l'éventuelle hausse de l'immigration dans les pays de l'OCDE, peuvent permettre aux pays pauvres de gérer la pression migratoire tout au long de cette transition démographique. En permettant d'accélérer la croissance et d'augmenter l'emploi dans les pays à faible revenu, l'investissement et les échanges extérieurs pourraient restreindre la propension à émigrer (Borjas, 1998). La décroissance et le vieillissement des populations d'Europe et du Japon pourraient aussi provoquer une hausse de la demande de main-d'œuvre immigrante, comme cela s'est produit en Europe occidentale entre le milieu des années cinquante et le milieu des années soixante-dix. Il serait alors utile de mettre en place des dispositions et un cadre politique adaptés à l'immigration, comme cela s'est fait pour les mouvements de capitaux (Sassen, 1997). Ce serait aussi un moyen de préparer, dans les pays industrialisés, l'éclosion de communautés pluriethniques, qui risque d'exiger d'importantes mesures sociales d'ajustement.

A ce stade, il ne semble pas que des institutions internationales puissent être mises en place rapidement pour gérer les flux migratoires transfrontaliers. Ce problème n'a pas encore fait l'objet de nombreuses réflexions, et l'on n'a pas vu davantage d'efforts pour mobiliser l'opinion internationale en faveur de nouvelles initiatives mondiales dans ce sens. Il reste encore à effectuer un certain nombre de recherches sur les communautés pluriethniques pour définir les conditions sociales et les mécanismes politiques qui permettraient d'assurer à la fois la cohésion sociale et le dynamisme économique.

Le vieillissement de la population et l'offre de capital. Le vieillissement des populations dans les pays développés et dans certains pays d'Extrême-Orient en cours d'industrialisation pourrait se traduire par une contraction significative de l'offre internationale de capital d'ici 20 ou 30 ans. Trois facteurs joueront un rôle critique. Le premier est l'effet du vieillissement de la population et de la hausse des ratios de dépendance sur la propension des ménages à épargner, dans les pays industrialisés et dans les pays en développement. Le second est la manière dont évolue l'âge moyen de la retraite. Le troisième est l'expansion et le financement des systèmes de protection sociale.

Dans le scénario le moins favorable, on prévoit une chute substantielle de l'épargne des ménages dans les pays industrialisés et dans les pays d'Extrême-Orient, liée à la proportion croissante d'individus de plus de 65 ans. A cela s'ajoute une tendance croissante aux départs à la retraite avant 60 ans, comme cela est déjà courant en Europe. Les systèmes de

protection sociale actuels, s'ils ne sont pas réformés, ne seront plus viables, du moins connaîtront-ils de grosses difficultés.

Entre 1995 et 2015, dans le nord-est de l'Asie, l'âge médian de la population sera passé de 28 à 36 ans, soit une évolution deux fois plus rapide que dans les pays industrialisés, où cette variation s'est produite entre 1955 et 1995 (Eberstadt, 1998). En 1990, 12,5 % des Américains et 11,8 % des Japonais étaient âgés de plus de 65 ans. En 2025, ces proportions seront de 18,7 et 26,7 %. Entre 1990 et 2025, du fait du vieillissement rapide de la population, la proportion des plus de 65 ans passera de 6 à 13,3 % en Chine et de 5 à 15 % en Corée du Sud.

Avec le début de ce vieillissement de la population, les taux de participation des hommes de 60 à 64 ans à l'activité économique ont rapidement chuté entre 1960 et 1995, passant de 80 à 55 % aux Etats-Unis, de 80 à 20 % en Italie et de 70 à 15 % en France. On peut s'attendre, comme conséquence, à une sévère pénurie globale de capitaux. Celle-ci entraînerait une hausse des taux d'intérêt, limiterait la croissance et les échanges commerciaux et retentirait également sur les prix des biens de consommation courante.

Selon un deuxième scénario, nettement préférable, il est possible d'éviter le grignotement de l'épargne. Des enquêtes auprès des ménages montrent que le vieillissement de la population ne mènera pas nécessairement à la chute du niveau d'épargne que prédisent certaines études. La participation de plus en plus importante des femmes à la force de travail compensera en partie l'effet du déclin de la participation des hommes. Par ailleurs, on peut espérer que les dispositions et la politique des gouvernements réduisent (voire suppriment) l'écart entre les épargnes des pays industrialisés et permettent d'éviter les crises.

Les études concernant le Japon et les autres pays d'Extrême-Orient laissent penser que le vieillissement des populations pourrait s'accompagner d'une diminution de l'épargne, mais que la baisse des taux d'investissement ferait plus que la compenser (Horioka, 1990; Higgins et Williamson, 1997; Kosai, Saito et Yoshiro, 1998). Au cours des deux prochaines décennies, avec la chute des ratios de dépendance en Asie du Sud, l'épargne pourrait croître, et les pays de cette région pourraient devenir progressivement exportateurs de capitaux, à l'image des pays d'Extrême-Orient. En fait, des études récentes portant sur le Royaume-Uni et sur les Etats-Unis laissent penser que les taux d'épargne pourraient croître pendant les deux prochaines décennies, à mesure que la génération du baby-boom approche de la retraite (Attanasio et Banks, 1998).

Même si c'est le scénario le plus favorable qui se réalise, les pays industrialisés et les pays en développement dont les populations vieillissent devront se dépêcher de prendre des mesures dans deux domaines. Les pays industrialisés, dans lesquels les systèmes de protection sociale avec prélèvement à la source se retrouveront à court de fonds durant les deux ou trois décennies à venir, devront en augmenter le financement, limiter les profits et contenir, voire inverser, l'abaissement de l'âge de la retraite. L'augmentation du financement et la limitation des profits rencontreront une vive résistance, mais c'est un mal qu'il faudra affronter. Pour les pensions et les soins médicaux aux personnes âgées au cours des 30 ans à venir, la facture est estimée à 64 trillions de dollars US (Peterson, 1999).

Des sociologues comme Anthony Giddens pensent que l'abaissement de l'âge de la retraite sera inversé (Giddens, 1998a). Si cela se produit – alors que nombreux sont les points de vue opposés, qui font valoir l'intérêt de la retraite et la baisse du prix du temps libre – une baisse de l'épargne dans les pays industrialisés pourrait ne pas poser trop de problèmes (Costa, 1998).

Pour les pays industrialisés, le problème ici n'est pas tant un problème de gouvernance que de savoir comment refondre les institutions pour permettre un minimum de protection sociale fiscalement acceptable, tout en soutenant l'épargne pour que les mécanismes du secteur privé jouent en faveur du financement des retraites (Deaton, 1998). Pour les pays en développement, il s'agit de savoir avant tout comment mettre en place des systèmes de protection financés à la fois par le secteur public et par le secteur privé, et comment faire pour que les gens ne prennent pas leur retraite trop tôt.

Gérer le bien commun. Des mises en garde se sont souvent fait entendre, concernant des pénuries alimentaires imminentes ou des catastrophes écologiques. A ce jour, tout cela ne s'est pas matérialisé, et peut-être l'ingéniosité technologique permettra-t-elle au genre humain de connaître indéfiniment le développement. Cependant, l'ampleur de l'évolution démographique prévisible pour les deux prochaines décennies, et la certitude que la planète va se réchauffer, perdre de sa biodiversité et atteindre les limites de ses ressources, ont de quoi inquiéter. Au cours des dernières décennies écoulées, un grand nombre de traités et de protocoles sur l'environnement ont été signés, mais un seul peut être considéré comme une véritable réussite, le Protocole de Montréal pour préserver la couche d'ozone. Ce protocole est un succès pour plusieurs raisons : l'urgence du problème et la nécessité d'y remédier étaient indiscutables, seule une poignée de pays (les Etats-Unis figurant clairement au premier rang) produisaient des chlorofluorocarbones (CFC), produits destructeurs de la couche d'ozone, et avaient besoin de signer un accord pour les éliminer, des substituts des CFC étaient déjà disponibles, et de nouveaux substituts allaient l'être bientôt, et les pays industrialisés étaient disposés à constituer un fonds commun disponible pour les pays en développement, afin de les aider à limiter leur utilisation des CFC.

Les autres problèmes écologiques ne remplissant pas ces conditions, il est plus difficile de concevoir des dispositions internationales pour les résoudre. En ce qui concerne les changements climatiques à l'échelle du globe, par exemple, un consensus scientifique reste à établir. Les estimations des coûts et des avantages divergent notablement. Seuls les pays qui ont beaucoup à craindre d'un réchauffement général, comme le Bangladesh, pays à forte densité de population et à grands deltas en faible altitude, souhaitent participer. Et les mécanismes de partage des coûts entre les pays concernés, d'une manière équitable et politiquement acceptable, en sont encore au stade embryonnaire.

La gestion du bien commun constitue un enjeu vital pour l'avenir, et le problème doit être abordé à différents niveaux. Ainsi, par exemple, les différents pays concernés doivent-ils régler la question du partage des coûts. Il est nécessaire de définir des règles globales applicables et un marché pour les droits d'émission de dioxyde de carbone. Les règles politiques doivent évoluer, permettre le développement des nouvelles technologies et des moyens d'en assurer la diffusion. Il est important également que des pays dont les intérêts divergent puissent négocier des compromis viables.

La sécurité des approvisionnements en eau et en nourriture. La question des approvisionnements en nourriture est liée non seulement aux problèmes écologiques mais aussi à la croissance démographique. Une modification climatique globale et une hausse du taux de dioxyde de carbone dans l'atmosphère peuvent avoir un impact négatif sur les récoltes et sur les rendements agricoles, surtout dans les régions tropicales. Ces phénomènes peuvent aussi accentuer le problème qui se pose à plus long terme de l'érosion des sols, dû à l'agri-

culture intensive, à des pratiques agricoles désastreuses et à la déforestation. Par ailleurs, la pression croissante sur les ressources limitées d'eau douce et la détérioration des cours d'eau sont susceptibles d'engendrer des conflits entre les régions ou entre pays riverains.³⁵

Les progrès de la génétique permettent de produire des variétés de semences plus résistantes à la chaleur, au manque d'eau et au sel, grâce auxquelles les rendements ne sont pas trop compromis. Cependant, les scientifiques sont devenus plus prudents dans leurs prévisions de rendements futurs. Pour les pays tropicaux les plus pauvres, la possibilité d'atteindre des taux de rendements agricoles durables (une question bien ancienne) revêt aujourd'hui une nouvelle importance (*Science*, 5 mars 1999).

Même si l'on parvient à améliorer progressivement les rendements, les cultures et les élevages resteront toujours tributaires de l'eau. Au fur et à mesure que se poursuit la croissance, la demande des industries urbaines concurrence celle de l'agriculture, et à mesure que la pollution compromet la qualité de l'eau, la distribution de l'eau peut jouer un rôle déterminant sur les possibilités régionales de développement.³⁶ Des règles de partage dépendra aussi la paix entre les pays riverains, surtout là où les approvisionnements extérieurs représentent un enjeu fondamental (voir tableau 4). Comme Hinrichsen, Robey et Upadhyay (1998) le font remarquer, un monde sans eau ne peut être qu'instable par nature.

Au sujet du partage des ressources en eau, il existe une littérature abondante et riche d'enseignements. Dans une petite partie du monde, comprenant l'ouest des Etats-Unis, les institutions régionales sont efficaces. Dans certains cas, comme au Chili, en Chine, dans

Tableau 4. Pays très dépendants des importations d'eau de surface

<i>Pays</i>	<i>Pourcentage du flux total provenant de l'extérieur des frontières</i>	<i>Pays</i>	<i>Pourcentage du flux total provenant de l'extérieur des frontières</i>
Egypte	97	Irak	66
Hongrie	95	Albanie	53
Mauritanie	95	Uruguay	52
Botswana	94	Allemagne	51
Bulgarie	91	Portugal	48
Pays-Bas	89	Bangladesh	42
Gambie	86	Thaïlande	39
Cambodge	82	Autriche	38
Roumanie	82	Jordanie	36
Luxembourg	80	Pakistan	36
Syrie	79	Venezuela	35
Congo	77	Sénégal	34
Soudan	77	Belgique	33
Paraguay	70	Israël ^a	21
Niger	68		

a. Une proportion significative de l'approvisionnement en eau d'Israël provient de territoires faisant l'objet d'un conflit.

la partie ouest de l'Inde, des institutions gèrent efficacement, au niveau microéconomique, l'allocation des ressources en eau, et en particulier des eaux souterraines, à l'aide de mécanismes informels ou de mécanismes de marché. Cependant, pour les problèmes qui émergent aujourd'hui à plus grande échelle, aucune solution n'est encore en vue. Même les solutions qui ont fait leur preuve localement se sont avérées difficiles à adapter au cas des autres régions.

Il nous semble pertinent de terminer par le problème de l'approvisionnement en eau et nourriture, un problème qui se présentait déjà au temps des premières études sur le développement, et qui garde encore la même importance au bout de presque cinq décennies. La santé de l'agriculture continuera d'être un des principaux déterminants du bien-être, de la croissance et de la stabilité politique au 21^e siècle. A une époque où l'état de l'environnement empire et où les restrictions sur les ressources naturelles s'aggravent, la sécurité des approvisionnements en nourriture devient un objectif essentiel, qui représente pour de nombreux pays un combat de plus en plus difficile. Ce combat pourrait bien concerner aussi le droit d'accès à l'eau, auquel cas les risques de conflit seront importants dans certaines parties du monde. Un tel conflit pourrait être dévastateur, étant donné le nombre de plus en plus grand de pays en possession d'armes chimiques, bactériologiques ou thermonucléaires. Le problème de l'approvisionnement en nourriture et en eau mérite donc qu'on lui accorde la plus grande attention.

Rechercher des réponses

La nature et la complexité des questions auxquelles nous sommes aujourd'hui confrontés, concernant le développement, nous montrent combien la théorie et la pratique ont évolué. La croissance modérée, la stabilité de plus en plus grande et l'amélioration des conditions du développement humain qui caractérisent la période récente laissent penser que nous avons accompli de nets progrès dans la recherche de solutions viables aux problèmes de développement. Cependant, d'autres statistiques nous montrent aussi que la course au développement est loin d'être terminée. Bien que le pourcentage de pauvres soit en régression, le nombre de pauvres continue de croître. Parmi les pays en cours d'industrialisation, rares sont ceux qui parviennent actuellement à réduire l'écart de revenu qui les sépare des pays industrialisés. C'est en résolvant les problèmes évoqués précédemment que l'on pourrait faciliter à la fois la convergence des niveaux de revenu et la convergence des niveaux de développement humain.

Dans cet article, nous avons cherché à mettre en lumière les questions qui se posent, et non à proposer des solutions. Cependant, au bout du compte, il sera souhaitable de trouver de nouvelles idées sur la gouvernance, sur les institutions, sur des mesures de régulation et sur une politique de gestion des ressources naturelles. Dans un monde dans lequel s'imposent de plus en plus des préoccupations d'ordre mondial comme d'ordre régional, où la croissance démographique représente un danger pour l'environnement, où l'alphabétisation exerce un impact certain sur les perspectives politiques, où l'information devient disponible partout et à tout moment, et où l'urbanisation se poursuit à une vitesse accrue, le développement économique dépendra de notre aptitude à résoudre toute une série de problèmes complexes.

Ces problèmes relèvent de plusieurs disciplines à la fois. Ils sont au carrefour de l'éco-

nomie, de la politique, du social et de l'écologie. Pour pouvoir trouver des réponses, il est nécessaire que les économistes travaillent de concert avec les autres chercheurs en sciences humaines.

Notes

Cet article s'inspire des travaux de recherche qui ont permis la préparation de *World Development Report 1999/2000*. Les auteurs tiennent à remercier Anjum Altaf, Simon Evenett et Charles Kenny pour leurs précieux commentaires et Stratos Safioleas, Mohammad Arzaghi et Noémi Giszpenc pour leur participation aux travaux de recherche.

1. La déclaration du consensus politique réalisé dans les années quatre-vingt se trouve dans Banque Mondiale (1991).

2. Pritchett (1997) a montré que les progrès du niveau d'instruction n'avaient pas d'impact positif sur la croissance. Barro (1997) a montré que la corrélation positive entre le ratio d'investissement et la croissance, établie à partir d'études de régression linéaire sur différents pays, reflétait un lien inverse entre les perspectives de croissance et l'investissement.

3. C'est ce que tendent à montrer des recherches menées sur les pays industrialisés, sur les pays en développement et sur les pays d'Extrême-Orient par Fagerberg (1994), Oulton (1997) et Crafts (1998).

4. Barro (1997), ainsi que Keefer et Knack (1997) ont trouvé une corrélation positive entre les droits de la propriété et la croissance. Olson (1996) affirme que les pays en développement n'ont pas pu exploiter pleinement leur potentiel de croissance parce que leurs institutions ne leur permettaient pas de protéger les droits et les contrats.

5. Néanmoins, des systèmes légaux de différentes sortes ne permettent pas d'assurer le même degré de protection. La Porta et autres (1998) montrent que le degré de protection des investisseurs et d'applicabilité des lois est plus élevé dans les pays de droit public que dans les pays dont le système juridique est fondé sur le droit civil. Par ailleurs, l'applicabilité des lois tend à s'améliorer lorsque le niveau de revenu augmente.

6. Voir Ahmad et Yang (1991); Newman, Jorgensen et Pradhan (1991); Pissarides (1991); Squire (1991). Dasgupta (1998) attire l'attention sur l'association que l'on peut faire entre d'une part la pauvreté et d'autre part la malnutrition, les taux de natalité élevés et la dégradation de l'environnement.

7. Brada (1996) examine les conditions dans lesquelles se fait la privatisation rapide dans les économies en transition, les options possibles et la viabilité des programmes partiels dans lesquels l'Etat garde un rôle à jouer. White et Bhatia (1998) analysent les résultats inégaux mais globalement positifs de la privatisation en Afrique.

8. Les modèles orientés vers le marché aussi bien que les modèles de politique industrielle supposent de fortes compétences administratives (voir Evans, 1998).

9. Un aspect frappant de la mondialisation est le doublement global des exportations, d'un dixième de la production en 1950 à un cinquième en 1990. Parallèlement à cette tendance, on assiste à une augmentation du nombre de membres du GATT puis de l'OMC de 23 pays à la signature du premier traité en 1947 à 134 en 1999. 30 autres pays ont entrepris de le rejoindre (voir Anderson, 1998).

10. Par ailleurs, l'organisation de la conception, du lancement et de la fabrication des produits change d'aspect, du fait d'une gestion flexible de la chaîne de l'offre vis-à-vis des grands détaillants et autres distributeurs par les compagnies qui diversifient les échanges selon les régions (comme Li et Fung à Hongkong) (voir Magretta, 1998).

11. De 31,58 \$ US en 1970, le coût de trois minutes de communication téléphonique à travers l'Atlantique est descendu à moins de 1 \$ US en 1998. Avec l'explosion de l'utilisation de l'ordinateur, de plus en plus de gens accèdent à Internet, et la vitesse d'accès est passée de 14,4 kilooctets par seconde à 10 mégaoctets par seconde.

12. Voir Feldstein (1999). De telles évolutions technologiques annoncent peut-être une « nouvelle économie » (voir Greenspan, 1998).

13. Voir OCDE (1998). Pour le moment, néanmoins, une grande partie de l'investissement extérieur direct dans les pays en développement se concentre sur quelques pays d'Extrême-Orient et d'Amérique latine (Fry, 1995 : 257).

14. L'investissement extérieur direct est constitué d'investissements en capital physique et autres actifs de production. Il se différencie, du moins sur le plan conceptuel, de l'investissement extérieur en portefeuille, constitué d'achats d'actifs financiers liquides. En réalité cette distinction est assez floue, les transactions financières pouvant comporter des éléments de l'un comme de l'autre. Du fait de sa plus grande liquidité, l'investissement extérieur en portefeuille est néanmoins censé être moins contraignant que l'investissement extérieur direct.

15. Giddens (1998b : 31) observe que la mondialisation « crée de nouvelles exigences, ainsi que de nouvelles possibilités de revitaliser les identités locales. »

16. Cooke et Morgan (1998), Porter (1998), Scott (1998). La Silicon Valley et la région d'Emilia Romagna, dans le nord-est de l'Italie, en sont les exemples les plus fameux, mais la Chine et l'Inde nous en offrent aujourd'hui beaucoup d'autres.

17. Ainsi, par exemple, selon les prévisions courantes, la densité de dioxyde de carbone dans l'atmosphère atteindra 600 parties par million (ppm) en 2100, soit deux à trois fois son niveau de 1750. D'ici-là, les températures moyennes devraient augmenter de 2 °C. Ces prévisions restent cependant controversées, en raison des nombreuses études montrant que le climat, au cours des siècles, varie selon des mécanismes naturels mal connus. De même les scientifiques continuent-ils de s'interroger sur l'importance des fluctuations climatiques dans le contexte d'un réchauffement général, sur la répartition générale des effets de ce réchauffement sur l'agriculture et sur les conditions de vie, et sur le degré possible d'adaptation à ce réchauffement. Même si une plus grande concentration du dioxyde de carbone dans l'atmosphère peut favoriser la pousse végétale, et plus certainement faciliter l'utilisation de l'eau, le goût des aliments se trouvera altéré par les modifications chimiques que subiront les tissus végétaux, et les avantages de cette plus forte densité en dioxyde de carbone seront en grande partie neutralisés par l'impact négatif de la chaleur et du manque d'eau qui affecteront la végétation (voir Goudie, 1997 ; *Science*, 25 juillet 1997 : 496).

18. On peut le constater aujourd'hui dans la plupart des régions du monde, et c'est ce que reflète l'utilisation croissante des contraceptifs (Gelbard, Haub et Kent, 1999).

19. D'après les projections démographiques effectuées à l'aide de méthodes probabilistes, les populations d'Afrique subsaharienne, d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient auront triplé d'ici 2050 et quadruplé d'ici 2100 (Lutz, Sanderson et Scherbou, 1997). Dans certains pays d'Afrique subsaharienne, l'épidémie de sida ralentira la croissance démographique, en diminuant l'espérance de vie de près de 17 ans entre 2010 et 2015, mais même dans des pays comme le Botswana, où un quart de la population adulte est séropositive, la population devrait doubler d'ici 2050 (voir Nations Unies, 1998b ; *AIDS Analysis Africa* 1998).

20. Les ressources mondiales d'eau douce ne sont pas supérieures aujourd'hui à ce qu'elles étaient il y a 2 000 ans, lorsque la population représentait 3 % de sa taille actuelle. Or, au cours du seul vingtième siècle, le volume global d'eau utilisé a été multiplié par six (Hinrichsen, Robey et Upadhyay, 1998).

21. Voir Banque Mondiale (1998). Il y a manque d'eau lorsque le volume d'eau disponible par habitant est compris entre 1 000 et 1 700 mètres cubes par an. Lorsque ce chiffre descend au-dessous de 1 000 mètres cubes, on parle de pénurie d'eau. Au-dessous de 500 mètres cubes, on parle de pénurie absolue d'eau (voir Wallenstein et Swain, 1997). A propos des contraintes de plus en plus sévères qui pèsent sur l'eau au Moyen-Orient, voir Rogers et Lyndon (1994).

22. Selon une étude récente, un réchauffement climatique de 3 °C au cours des 100 prochaines années entraînerait un déficit de ressources alimentaires de 90 millions de tonnes d'ici 2050, ce qui porterait le nombre d'individus confrontés au risque de la faim à 30 millions. Selon ces projections, environ 18 % de la population d'Afrique serait touchée (*Financial Times*, 3 novembre 1998).

23. Haddad, Ruel et Garrett (1999a, 1999b) se réfèrent à une estimation de 300 millions de pauvres dans les zones urbaines, à la fin des années quatre-vingt.

24. Elster (1989) fait une remarque analogue lorsqu'il se demande dans quelle mesure la mobilité, la nature éphémère des interactions et le rythme de l'évolution affaibliraient les normes sociales dans la société actuelle. Bien que la question d'une protection sociale pour les pauvres, qui remplacerait les systèmes d'assurance informels fondés sur la communauté ou sur une forme de patronage, ait fait l'objet de nombreux débats, la création de systèmes viables demeure et demeurera un défi considérable. L'expérience montre que les transferts ciblés représentent des coûts politiques et administratifs élevés, ainsi que des carences importantes, même lorsque les pauvres participent eux-mêmes au ciblage en se tournant vers des biens de moindre qualité comme des grains grossiers. Les collectivités locales, qui, dans certains pays, pourraient intensifier leurs efforts dans le futur, devront aussi surmonter d'autres obstacles, comme l'inadéquation des mécanismes administratifs, le détournement des programmes de protection sociale par les élites locales, et le manque de coordination, au niveau national ou provincial, des programmes induisant d'importants effets externes (voir Bardhan, 1996).

25. Voir Scott (1976). Popkin (1979) a soutenu, avec raison, que l'économie morale fondée sur des relations de patronage peut souvent être contraignante, et que le développement commercial de l'économie rurale améliore les perspectives et les conditions de vie de la paysannerie et notamment sa capacité de résister aux chocs économiques.

26. La Convention bancaire de Bâle a été signée en 1988. Au lendemain de la crise financière des pays d'Extrême-Orient, à la fin des années quatre-vingt-dix, le comité de Bâle propose d'élargir les règles pour y inclure non seulement de nouvelles règles sur les capitaux à risque mais aussi des règles renforcées de publication et de supervision qui donnent une plus grande marge de manœuvre aux organismes régulateurs.

27. Morrison et Tsipis (1998) estiment à 110 millions le nombre supplémentaire de morts provoqués par les guerres entre 1914 et 1990. Ils recommandent un régime global de sécurité collective, qui permettrait à tous les pays de réduire considérablement leurs dépenses d'armement, qui assurerait une capacité de réponse militaire efficace en cas de crise et permettrait de dégager des ressources pour le progrès économique, ce qui atténuerait les sources de tension.

28. Selon Nellis (1999), la privatisation en masse, dans certaines des économies en transition, n'a généralement pas réussi à induire une restructuration des entreprises ni à en améliorer les performances, faute des institutions nécessaires, et du fait de la faiblesse des organismes privés ou publics de contrôle et de régulation des nouvelles entités privatisées.

29. Collier (1999) estime à 2,2 % le taux annuel de décroissance du PIB par habitant durant les guerres civiles. Lorsqu'une guerre dure ne serait-ce qu'un an, la perte de croissance sur les cinq années de paix qui suivent serait de 2,1 % par an.

30. En étudiant le cas des pays d'Amérique latine, Bourguignon (1998) a estimé que ces pays perdaient plus de 7 % de leur PIB à cause des violences. En Afrique du Sud, on estime à 6 % du PIB le coût que représentent la violence et la criminalité (*Business Times*, 14 février 1999).

31. Voir Kanbur (1998). Campos et Root (1996) voient dans l'égalitarisme l'une des clés de la réussite des pays d'Extrême-Orient.

32. La concentration des populations dans les zones urbaines augmente les chances de pouvoir réduire l'incidence des épidémies liées à l'eau et aux insectes, mais elle est susceptible d'aggraver la propagation des maladies infectieuses comme la tuberculose, la grippe et les maladies sexuellement transmissibles comme le sida (voir Ridley, 1997). La propagation du sida constitue l'une des plus grandes menaces qui pèsent sur le développement en Afrique (*Lancet*, 20 février 1999).

33. La Guerre du Golfe a provoqué le déplacement de 5,5 millions d'individus, et la guerre de l'Afghanistan a entraîné la concentration de 2 millions de réfugiés dans des camps frontaliers de l'Iran et la présence d'un million de réfugiés supplémentaires au Pakistan (*Economist*, « Exporting Misery », 17 avril 1999).

34. Klare (1999) estime que le nombre total d'armes individuelles en circulation dans le monde est compris entre 500 millions et 1 milliard, dont 200 à 250 millions détenus par des par-

ticuliers aux Etats-Unis. Près de 70 millions de fusils automatiques AK-47 et 8 millions de fusils automatiques M-16 ont été fabriqués depuis 1947.

35. Les principales menaces proviennent des effluents chimiques, des eaux usées non retraitées et des écoulements agricoles (voir Pielou, 1998).

36. L'urbanisation est susceptible d'entraîner une augmentation massive du volume d'eau utilisé par habitant pour des usages domestiques, qui ne représente actuellement que 8% de la consommation totale. Aux Etats-Unis, la consommation d'eau moyenne annuelle des ménages est passée de 10 mètres cubes en 1900 à 200 mètres cubes dans les années quatre-vingt-dix. Pour rester en bonne santé, le volume d'eau annuel nécessaire est de 36,5 mètres cubes environ (voir Feder et LeMoigne, 1994; Hinrichsen, Robey et Upadhyay, 1998).

Conflits de distribution, action collective et économie institutionnelle

Pranab Bardhan

AU COURS DE CES DERNIÈRES ANNÉES, avec la désaffection des économistes pour les modèles walrasiens, l'idée que «les institutions comptent» et que les structures incitatives qui leur sont associées exercent une influence notable sur la performance économique a fait son chemin. Dans la littérature consacrée au développement, en matière d'économie et d'institutions, on distingue essentiellement deux tendances récentes. La première relève de la théorie de l'information imparfaite: la logique sous-jacente des dispositions institutionnelles et des contrats (formels et informels) s'explique en termes de comportement stratégique des parties impliquées, dans un contexte d'information non symétrique. Cette théorie a trouvé une application pratique dans la conception de diverses institutions dans les pays pauvres, dans le domaine agricole ou ailleurs. Ces institutions sont censées remplacer le crédit, l'assurance et les marchés à terme dans un contexte de risque omniprésent, d'asymétrie de l'information et d'incertitude morale. Dans la littérature consacrée à ce sujet, on passe du métayage aux transactions entrelacées sur la main-d'œuvre et le crédit, des systèmes de crédit solidaire aux systèmes de mise à disposition des terres, etc. On peut trouver des exemples et des aperçus de ces modèles chez Bardhan (1989a), Nabli et Nugent (1989) et Hoff, Braverman et Stiglitz (1993).

La deuxième école, essentiellement représentée par North (1981, 1990) et Greif (1992, 1997), s'occupe surtout de l'analyse historique comparée des processus de développement, principalement en Europe occidentale et en Amérique du Nord. North a évoqué l'inévitable dilemme, au cours du processus historique de la croissance, entre d'une part les économies d'échelle et la spécialisation, et d'autre part les coûts de transaction. Dans une petite collectivité paysanne fermée, où les transactions se font en face à face, les coûts de transaction sont faibles mais les coûts de production sont élevés. En effet, l'étendue du marché, définie par le processus d'échange personnalisé d'une petite communauté, limite considérablement la spécialisation et la division du travail. Au contraire, dans une économie complexe à grande échelle, le réseau d'interdépendances devient plus vaste, le processus d'échange impersonnel ouvre le champ à toutes sortes de comportements opportunistes, et les coûts de transaction sont élevés. Greif s'est intéressé aux dispositions auto-applicables en matière de sanction collective pour malveillance dans le commerce sur

longue distance à la fin du Moyen Age, et il a analysé, dans une étude comparée sur les commerçants du Maghreb et de Gênes, les fondements institutionnels du développement du commerce.

Dans les sociétés occidentales, au cours du temps, des structures institutionnelles complexes (légales et privées) ont été mises en place pour soumettre les acteurs économiques à des contraintes, pour réduire la part d'incertitude dans les interactions sociales, et de manière générale, pour éviter que les coûts de transaction ne deviennent excessifs et empêchent la réalisation de gains de productivité sur une plus grande échelle et le progrès technologique. Ces institutions comprennent des droits de la propriété bien définis et effectivement applicables, des contrats et des garanties en bonne et due forme, les marques déposées, la responsabilité limitée, les lois sur la faillite, les grandes organisations aux structures de gouvernance adaptées, et ce que Williamson (1985) a appelé l'opportunisme *ex post*. Dans les pays en développement, certaines de ces structures institutionnelles sont encore inexistantes, lacunaires ou insuffisantes. Dans ces pays, soit l'Etat est trop faible pour pouvoir garantir les droits et les institutions, soit il se comporte en prédateur et constitue au contraire une menace.

En matière d'économie des institutions, les deux écoles ont apporté de précieux enseignements sur les fondements microéconomiques des arrangements institutionnels dans les pays en développement, et nous ont permis de mieux comprendre dans quelle mesure le sous-développement représentait une carence institutionnelle. Les deux écoles mettent en évidence la multiplicité des équilibres, compte tenu des interactions stratégiques aboutissant aux institutions, des conditions historiques initiales et des croyances culturelles (soutenant les attentes des agents économiques) qui déterminent la préférence pour un équilibre particulier. En même temps, en ce qui concerne les pays pauvres, il est clair que la littérature n'a encore fait qu'effleurer un domaine qui reste à découvrir. Ce qui manque plus particulièrement aujourd'hui, ce sont des analyses théoriques, historiques et inductives des changements institutionnels (et des carences) dans ces pays, à l'image des travaux si pénétrants menés par Greif sur l'Europe de la fin de la période médiévale. Dans ce chapitre, je ne fais que spéculer sur quelques schémas analytiques généraux qui n'ont pas encore fait l'objet de l'intérêt qu'ils méritent dans la littérature économique théorique sur les institutions. Je pense plus particulièrement aux sujets suivants: (a) la persistance des dysfonctionnements institutionnels dans les pays pauvres, (b) les blocages institutionnels en tant que conséquences des conflits de répartition, (c) les problèmes d'action collective que ces conflits aggravent, et (d) le besoin critique d'une coordination, et par conséquent d'un type d'intervention plus complexe et plus nuancé que ce que pratiquent actuellement de nombreux Etats (pas tous, cependant).

L'évolution des institutions dans les pays en développement

Les institutions qu'une société met en place (ou ne parvient pas à mettre en place) pour les besoins des échanges commerciaux sur des longues distances, du crédit et des autres marchés sur lesquels les transactions nécessitent des dispositions particulières, constituent un indicateur précieux de la capacité de cette société à se développer. C'est dans ce contexte que les analyses de North (1990), Milgrom, North et Weingast (1994), Greif (1992) et Greif, Milgrom et Weingast (1994) nous ont fait prendre conscience de l'importance de

telles institutions. On peut citer par exemple les guildes marchandes des cités-Etats de l'Italie; la Hansa, une ligue de cités allemandes; le système juridico-commercial des juges privés qui consignèrent la mémoire publique institutionnalisée aux foires de Champagne (un important nœud d'échanges entre l'Europe du Nord et l'Europe du Sud); et le système de responsabilité communautaire du commerce méditerranéen et européen qui apparut lors de la révolution commerciale qui eut lieu entre le 11^e et le 14^e siècles. Ces institutions facilitèrent la croissance économique en réduisant le champ de l'opportunisme dans les transactions, qui s'effectuaient très souvent entre des personnes qui ne se connaissaient pas, et en créant un mécanisme de réputation multilatérale renforcé par un contexte de crédibilité, d'applicabilité et de coordination.

Greif a émis l'hypothèse que dans l'application informelle des contrats commerciaux, des contrats qui dépendent d'un système de réputation bilatéral (c'est-à-dire d'un système dans lequel le trompeur n'est sanctionné que par la partie trompée) sont généralement plus coûteux que ceux qui dépendent d'un système de réputation multilatéral, dans lequel la sanction est infligée par l'ensemble de la communauté d'appartenance de la partie trompée, ou d'un système de responsabilité communautaire, dans lequel c'est l'ensemble d'une communauté qui est conjointement responsable si l'un de ses membres triche. Dans le cas d'un système de réputation bilatéral, des considérations simples d'efficacité amènent à penser que si un commerçant (un chef d'entreprise ou un directeur commercial) veut qu'un agent commercial reste honnête, il doit lui verser un salaire supérieur à sa commission. Ce salaire peut être moins élevé dans un système plus «collectiviste», car la sanction de l'escroquerie y est plus lourde, et le contrôle des pairs rend la fraude plus difficile. Cependant, dans un environnement caractérisé par l'asymétrie de l'information, par la lenteur de la communication et par le risque élevé d'une pluralité des interprétations des faits en cas de litige, un système de réputation multilatéral non coordonné ne fonctionnera pas toujours. Il peut être nécessaire d'y adjoindre un système d'organisation plus formel, pour coordonner les attentes et les réponses des divers membres de la collectivité et pour garantir l'applicabilité des engagements. Dans l'Europe médiévale, la guildes marchande était une organisation de ce type. Les guildes régissaient les relations entre les marchands et entre leurs villes, et les relations avec les villes avec lesquelles ils faisaient affaire. Elles étaient à même de coordonner les réactions des marchands à un abus dont tout marchand aurait été victime et d'obliger les marchands à participer à des embargos. Cette menace crédible de sanction collective de la part des guildes, en incitant les intervenants à respecter les droits de la propriété des marchands étrangers, facilitait les échanges et l'intégration des marchés.

L'histoire d'un certain nombre de pays en développement est faite d'une longue succession d'institutions mercantiles locales, établissant la confiance et le respect des engagements à travers des systèmes de réputation multilatérale et des codes informels de conduite et d'application. Les exemples d'institutions de commerce sur longue distance et de crédit abondent chez les familles et les groupes de commerçants de l'Inde pré-coloniale et coloniale, chez les négociants chinois dans les pays du sud de l'Asie, dans les «diasporas commerciales» arabes d'Afrique de l'Ouest, etc. Dans l'Inde pré-coloniale, par exemple, Bayly (1983) cite divers cas d'associations mercantiles formées selon les castes (et parfois même entre castes différentes) et de *panchayats* (tribunaux locaux ou comités d'arbitrage) dont l'activité ressemblait beaucoup à celle des guildes marchandes et du système juridico-commercial de l'Europe médiévale, dans une économie marchande dynamique et étendue.

Des instruments de crédit comme les *hundis* (lettres de change) régissaient les échanges commerciaux sur des milliers de kilomètres, même si leur valeur négociable n'était pas reconnue par les instances juridiques formelles. Les compagnies consignaient des listes de commerçants fiables dont les effets – les *sabajog hundis* – permettaient une remise rapide dans les bazars. Bayly parle principalement de ce genre d'institution collective dans la région des « cités bourgeoises » d'Allahabad et de Bénarès, dans l'Inde du Nord pré-coloniale. Rudner (1994) a étudié l'organisation mercantile des Nattukottai Chettiars, en Inde du Sud lors de la période coloniale. Le système élaboré des *hundis* de cette organisation fondée sur la caste régissait les transactions sur des longues distances (les compagnies des castes de l'élite, les *adathis*, jouant le rôle de chambres de compensation). Les décisions collectives sur la normalisation des taux d'intérêt et les *panchayats* de caste, avec leur système de sanctions personnalisées, constituaient le cadre de fonctionnement des réseaux bancaires de la région qui s'étendaient sur une grande partie de l'Inde du Sud et de l'Extrême-Orient sous contrôle britannique.

Si l'on en croit la littérature économique consacrée aux institutions, il est souvent arrivé que les institutions commerciales traditionnelles, dans les pays en développement, n'évoluent pas vers des systèmes de règles plus complexes (et plus impersonnels, plus ouverts, plus rationnels sur le plan juridique) comme cela se produisait dans les premiers temps de l'Europe moderne, alors qu'une telle évolution aurait été nécessaire. La réussite rapide du développement industriel des pays d'Extrême-Orient au cours des dernières décennies, qui s'est effectué notamment sous la direction de familles d'industriels chinois, laisse penser que dans certains contextes socio-historiques, il est possible de remodeler des organisations plus « collectivistes » pour faciliter le progrès industriel, et que des réseaux fondés par exemple sur le principe du clan peuvent parfois constituer une bonne alternative au droit des contrats et à la propriété impersonnelle. Dans une étude sur 72 chefs d'entreprise chinois à Hongkong, en Indonésie, à Singapour et à Taiwan, Redding (1990) montre comment, en utilisant des réseaux spécifiques de relations sociales directes ou des réseaux de clans, ces chefs d'entreprise ont construit un système fondé sur l'exercice, par des personnes clés, d'un contrôle patrimonial, ainsi que sur les obligations personnelles, les relations contractantes et les directions entrelacées.¹

Comme le remarquait Ouchi (1980) quelques années auparavant, si l'évaluation des performances est ambivalente et si la disparité des objectifs est faible, un type d'organisation fondé sur le principe du clan peut présenter des avantages par rapport aux relations de marché et aux organisations bureaucratiques. Dans les organisations fondées sur le principe du clan, la convergence des objectifs (qui réduit les possibilités d'opportunisme) est assurée par divers processus de socialisation. L'évaluation de la performance se fait selon une lecture subtile de signaux qui sont décelables par les autres membres du clan, mais qui ne sont pas vérifiables par des tiers extérieurs. Comme on pourrait s'y attendre, les arrangements qui se pratiquent au sein de ces familles d'hommes d'affaires chinois ne sont pas sans contraintes : la centralisation du pouvoir de décision et de contrôle, des règles financières internes, une petite équipe de compétences de gestion, des opérations sur une échelle relativement réduite, et, dans les grandes organisations, une tendance à la subdivision en unités plus ou moins séparées, chaque unité ayant ses propres produits et ses propres marchés. Un des principaux problèmes que posent les systèmes « collectivistes » est que les frontières de la collectivité au sein de laquelle se décernent les gratifications et les sanctions ne

sont pas forcément les plus appropriées, et qu'elles peuvent éventuellement empêcher la réalisation de transactions intéressantes avec des tiers extérieurs.

De manière générale, dans les pays en développement, même lorsque les institutions d'une économie marchande autochtone se sont développées, le processus de développement typique de l'histoire occidentale, dans lequel les organisations deviennent de plus en plus complexes pour s'adapter aux investissements et aux innovations, ne s'est pas produit. Je ne me conformerai pas à l'usage courant qui consiste à en rejeter toute la responsabilité sur les politiques coloniales ou néo-coloniales, non pas que je relativise l'importance de celles-ci, mais parce que je souhaite ne pas tomber dans la litanie habituelle de l'historiographie nationaliste. Je m'en tiendrai à des considérations sur les obstacles institutionnels locaux au développement, que je mettrai en relation avec mon évaluation critique de la littérature économique concernant les institutions.

Parmi les raisons ayant empêché le passage de l'économie marchande à l'économie industrielle, dans de nombreux pays pauvres, on peut distinguer une carence institutionnelle liée aux marchés financiers.² Même lorsque des entreprises commerciales fonctionnant selon le système des castes ou celui des clans prospéraient au sein de leur réseau fondé sur les mécanismes de réputation multilatérale, il arrivait souvent que ces mécanismes ne soient pas appropriés aux risques bien plus importants que supposait l'investissement industriel à plus long terme. En fait, les capacités des entreprises commerciales à mobiliser le capital de l'ensemble de la société dans des projets industriels rentables à risques et à répartir ces risques restaient limitées. Dans les premiers stades du développement industriel, les imperfections du crédit et des marchés de capitaux, souvent évoquées par la littérature traitant de l'information imparfaite, sont sévèrement handicapantes. L'investissement en acquisition de savoir-faire n'est pas facilement coordonnable, et l'imperfection de l'information se traduit par un coût élevé. En termes technologiques et financiers, les effets externes d'une entreprise à l'autre, qui sont difficiles à cerner de manière empirique, mais que la littérature sur le développement analyse depuis longtemps, donnent lieu à des « complémentarités stratégiques » et à des effets de feedback positifs, tout cela donnant au bout du compte diverses situations d'équilibre.³ Ces aspects revêtent une importance particulière lorsque les effets externes de l'information et le besoin de disposer à proximité d'un réseau de fournisseurs de composants, de services et d'infrastructure avec des économies d'échelle rendent les décisions d'investissement très interdépendantes, et font qu'il est particulièrement difficile d'obtenir des capitaux sur le marché pour l'ensemble des activités.⁴ Historiquement, dans certains pays (comme par exemple en Extrême-Orient après la Guerre), l'État a joué un rôle important dans la résolution de ce genre de problème de coordination, en aidant à la coordination du secteur privé.

C'est dans ce contexte que l'on peut apprécier l'insistance de Geschenkron (1962) sur le rôle des banques de développement soutenues par l'État dans les derniers pays industrialisés d'Europe au 19^e siècle. Celles-ci ont en effet joué un rôle essentiel dans le financement à long terme de l'industrie, ainsi que dans l'acquisition et la diffusion d'un savoir-faire financier dans les nouveaux secteurs industriels, au cours des périodes de reconstruction à grande échelle et de pénurie de capitaux et de compétences. On peut citer par exemple le Crédit Mobilier en France au 19^e siècle, le Crédit National en France et la Société Nationale de Crédit à l'Industrie en Belgique après la Première Guerre mondiale, et, après la Seconde Guerre mondiale, le Kreditanstalt für Wiederaufbau en Allemagne, la Japan Development Bank et la Korea Development Bank. Cependant, dans les pays en

développement (comme en Inde ou au Mexique au cours des dernières décennies), l'expérience des banques de développement n'aura été que partiellement positive dans le meilleur des cas. Armendáriz de Aghion (1999) rappelle qu'au contraire des banques françaises, allemandes et japonaises, les banques de développement des pays en développement ont souvent été l'objet, de la part du gouvernement, d'un contrôle exclusif et pesant. Les possibilités de cofinancement (ou de copropriété) avec des intermédiaires financiers privés (qui auraient permis de diversifier les risques et de diffuser le savoir-faire) ont été très limitées. Il en a été de même des possibilités de spécialisation dans un petit nombre de secteurs, qui auraient favorisé l'acquisition d'une compétence particulière. Tout cela sans même compter le problème habituel de l'incertitude morale, qui revient lorsqu'il s'agit de subventionner les pertes parfois inévitables subies par les banques de développement dans leurs premières expériences, et le danger omniprésent de voir les opérations de prêt tourner à la distribution de faveurs politiques.

Ainsi, dans le passage délicat entre l'économie marchande et l'économie industrielle, l'aptitude de l'Etat d'agir comme catalyseur et comme coordinateur sur le marché financier peut avoir son importance. Dans la littérature concernant la nouvelle économie institutionnelle, l'importance de l'Etat est généralement admise, mais dans le contexte étroit de l'utilisation du pouvoir étatique pour faire appliquer les contrats et les droits relatifs à la propriété, et de la manière d'établir la crédibilité de l'Etat en évitant que celui-ci ne lèse les détenteurs privés de ces droits. Ce dilemme apparaît de manière implicite dans la recommandation type, que l'on trouve dans cette littérature, d'un gouvernement « fort mais limité ». On peut néanmoins remarquer que dans les pays d'Extrême-Orient qui ont réussi leur développement (le Japon y compris), le rôle joué par l'Etat a été bien plus actif : l'Etat est intervenu sur le marché des capitaux de manière subtile mais décisive ; il a recouru à l'allocation de crédit régulée (parfois avec la menace de retirer le crédit, d'une manière pas subtile du tout) pour promouvoir et canaliser l'investissement industriel ; il a cautionné les risques et garanti des prêts ; il a mis en place des banques publiques de développement et autres institutions financières ; il a soutenu le développement des parties naissantes des marchés financiers ; enfin, il a poussé les entreprises à moderniser leur technologie et à se tourner vers les secteurs qui étaient importants dans une optique globale des objectifs stratégiques du développement. Dans ce processus, comme l'ont souligné Aoki, Murdock et Okuno-Fujiwara (1995), l'Etat n'a pas supplanté le marché mais l'a renforcé. Plus précisément, en permettant divers types de rentes liées à la coopération, l'Etat a favorisé la coordination du secteur privé. Dans les premiers stades de l'industrialisation, lorsque la finance privée et les institutions qui lui sont liées étaient encore peu développées, et lorsque la coordination n'était pas spontanée, l'Etat, dans les pays d'Extrême-Orient, créait des possibilités de profit qui étaient fonction de la performance ou des résultats (à travers la mobilisation de l'épargne, la commercialisation des interventions, les concours d'exportation, etc.) et favorisait le développement des institutions au moyen d'une stratégie d'incitation vis-à-vis des agents économiques privés, à travers une modification des rendements relatifs de la coopération par rapport à l'équilibre de concurrence.

Bien sûr, il ne faudrait pas sous-estimer les difficultés administratives que présente une telle coordination d'ensemble, et les problèmes de gestion des capitaux au niveau micro-économique peuvent être bien trop complexes vis-à-vis des capacités institutionnelles et de traitement de l'information d'un certain nombre d'Etats d'Afrique, d'Amérique latine ou du sud de l'Asie. ⁵ Il convient par ailleurs de prendre garde, comme nous le rappelle la

récente crise financière des pays d'Extrême-Orient, aux problèmes d'incertitude morale que peuvent entraîner des relations trop proches entre les banques publiques et les entreprises privées, et aux pressions politiques que doit inévitablement affronter un système financier soutenu par l'État. Je pense néanmoins que si nous admettons la possibilité d'une théorie de l'État plus nuancée, au-delà des simplifications exagérées de la théorie marxiste de l'État de classe et de la théorie de l'État rentier ou prédateur, l'économie institutionnelle y gagnera.

Des institutions qui ne fonctionnent pas bien

En économie institutionnelle, une des questions non résolues à ce jour de façon satisfaisante, dans le contexte du sous-développement, est de savoir pourquoi perdurent des institutions qui ne fonctionnent pas bien. Contrairement aux tenants de l'école des droits de la propriété, qui ont souvent fait montre d'une présomption naïve concernant la survie des institutions les plus adaptées, les deux courants de l'économie institutionnelle que nous avons distingués précédemment sont tout à fait clairs sur le fait qu'une situation d'équilibre (de Nash) ne permet pas d'attribuer des propriétés d'optimalisation aux institutions existantes. North (1990), Bardhan (1989b) et autres ont mis en valeur des mécanismes d'auto-renforcement pour expliquer la persistance d'institutions qui ne sont pas socialement optimales, dans le cadre de processus de dépendance du chemin suivi. En empruntant une idée à la littérature sur l'histoire de l'évolution des technologies, on peut dire que l'adoption d'une forme particulière d'institution entraîne des rendements croissants : plus ce type d'institution est adopté, plus les autres agents économiques trouvent intéressant ou pratique de s'y conformer, pour des raisons d'effets externes en termes d'infrastructure ou de réseau, d'effets d'apprentissage et de coordination et de perspectives d'adaptation. Lorsqu'un chemin est choisi par certains agents économiques pour satisfaire leurs propres intérêts, c'est le système entier qui peut ainsi se retrouver prisonnier de ce chemin pour un bon moment, au détriment de l'orientation la plus appropriée des différentes institutions.

Dans ce processus de dépendance du chemin suivi, North, davantage que les autres, a souligné la manière dont l'interaction entre les « modèles mentaux » que possèdent les membres de la société et la structure incitative qu'apportent les institutions façonne l'évolution progressive.⁶ Ce qui complique encore le processus de dépendance du chemin suivi, ce sont les cas fréquents où l'on observe des conséquences non prévues. Il y a plus d'un siècle, Menger ([1883] 1963) faisait une distinction entre les institutions « pragmatiques » et les institutions « organiques ». Les institutions pragmatiques sont le résultat direct d'une conception contractuelle consciente et réfléchie, comme dans les modèles institutionnels de la théorie de l'information imparfaite ou de celle des coûts de transaction. Les institutions organiques, comme dans la théorie de Menger sur l'origine de la monnaie, n'ont pas fait l'objet d'une conception aussi volontaire, et elles se transforment progressivement de manière non intentionnelle et imprévisible du fait de la poursuite des intérêts individuels des agents économiques. Elster (1989) a évoqué des situations intermédiaires, dans lesquelles une institution peut, initialement, être apparue de manière non intentionnelle, mais se trouver ensuite consciencieusement conservée par les agents, lorsque ceux-ci s'aperçoivent que cette institution remplit une fonction qui leur est utile.

Dans la nouvelle littérature économique institutionnelle, le principal obstacle à la réa-

lisation des profits potentiels que représentent les échanges commerciaux est d'ordre politique. North, Weingast et autres se sont intéressés à un mécanisme politique particulier de crédibilité de l'engagement des agents économiques, qui ferait dans une certaine mesure la différence entre la réussite des pays occidentaux et la stagnation d'une grande partie du reste du monde au cours des derniers siècles écoulés.⁷ En occident, les agents économiques se sont eux-mêmes impliqués dans un comportement non prédateur (ainsi, par exemple, en 1688, en Angleterre, le roi abandonna ses prérogatives pour permettre au Parlement d'acquérir davantage de pouvoir). C'est ce qui a permis la garantie des droits de la propriété privée, et c'est ainsi que l'entreprise privée et les marchés de capitaux ont pu se développer.

Je ne nie pas le rôle très important que de tels mécanismes d'auto-implication peuvent jouer dans l'histoire. Je pense cependant que l'on peut affirmer que ces mécanismes ne sont ni nécessaires ni suffisants pour le développement économique. Ils ne sont pas suffisants parce que le processus de développement est soumis à d'autres contraintes (technologiques, démographiques, écologiques et culturelles) dont cette attitude de réserve des agents ne l'affranchit pas toujours. Ils ne sont pas nécessaires, comme le montrent plusieurs exemples de réussite en dehors de l'occident (le Japon depuis la restauration des Meiji, la Corée du Sud et Taïwan depuis 1960, et la Chine côtière depuis 1980). Dans ces exemples, même si les agents économiques ont souvent adopté une politique prudente (et parfois même acquis de ce fait une certaine réputation), ils n'ont pas pour autant abdiqué leurs intérêts. Les principales transactions économiques ont souvent été fondées sur les relations plutôt que sur les règles. Dans le diagnostic de la crise financière récente, des accusations de copinage ont pu être évoquées, néanmoins, on ne peut nier le succès à long terme des systèmes économiques des pays d'Extrême-Orient, même si les relations y jouent un rôle fondamental.

Dans un certain nombre de pays pauvres, les obstacles politiques à une évolution favorable des institutions sont peut-être davantage à mettre en relation avec les conflits de distribution et le déséquilibre des pouvoirs de négociation. Les « anciens » économistes des institutions (parmi lesquels les marxistes) soulignaient la manière dont un système institutionnel donné, au service des intérêts d'une classe ou d'un groupe influent, agit comme un obstacle durable au progrès économique (ou comme une « entrave », pour reprendre un terme favori de Marx). Comme l'ont fait remarquer Bardhan (1989b) et Knight (1992), les nouveaux économistes des institutions sous-estiment parfois l'importance des intérêts en présence, l'immensité du problème d'action collective à résoudre pour pouvoir faire évoluer les institutions et les différences d'aptitude à la mobilisation et à la coordination, entre les groupes sociaux.⁸

La difficulté de l'action collective peut être bloquante, même dans le cas où l'évolution serait préférable, au sens de Pareto, pour tous les groupes. Ces problèmes sont de deux sortes : le problème classique du partage des coûts que représente le changement, et un problème de négociation dans lequel les conflits de partage des bénéfices du changement peuvent provoquer une rupture de la nécessaire coordination.⁹ Une institution qu'individuellement personne n'aime peut perdurer lorsqu'elle est soutenue par un ensemble de sanctions sociales, qui fait que chaque individu s'y conforme par peur de compromettre sa réputation ou celle de son groupe d'appartenance.¹⁰ Dans ce genre de situation, les membres d'une éventuelle coalition ont des raisons de craindre que leur action soit vouée à l'échec.

Le problème peut se poser dans des termes plus critiques dans le cas plus fréquent où un changement des institutions, favorable à la productivité, ne profite pas à tout le monde. L'action collective permettant ce changement peut alors coûter trop cher. Comme nous l'enseigne Olson (1965), il en est ainsi plus particulièrement lorsque les pertes, pour les perdants potentiels, sont concentrées et transparentes, tandis que les avantages, pour les bénéficiaires potentiels, sont diffus ou incertains du point de vue des individus, même si ce n'est pas le cas pour l'ensemble (Fernandez et Rodrik, 1991).¹¹ Sans parler de la difficulté inhérente que soulignent Dixit et Londregan (1995), pour les bénéficiaires potentiels, d'entreprendre de dédommager les perdants après coup.¹² Dans l'idéal, l'Etat pourrait dédommager les perdants par des obligations à long terme et financer cette opération en taxant les bénéficiaires. Cependant, dans les pays en développement, l'aptitude du gouvernement à percevoir des impôts et taxes et à garder le contrôle de l'inflation est souvent très limitée, et le marché des obligations est étroit. Les perdants potentiels peuvent aussi craindre que l'abandon d'une institution existante leur fasse perdre la possibilité de faire pression sur un gouvernement futur en cas de promesses non tenues (c'est-à-dire que la « sortie » d'un système institutionnel actuel peut compromettre leur pouvoir de faire plus tard « entendre leur voix » dans le nouveau régime). Les perdants résistent donc au changement même si celui-ci est préférable au sens de Pareto dans la mesure où les bénéficiaires pourraient les dédommager.

Cette obstruction par les intérêts en présence peut se formaliser par un modèle de négociation simple de Nash. L'innovation institutionnelle peut repousser la frontière de négociation (créant ainsi un potentiel de gain pour l'ensemble des parties), mais dans ce processus, le désaccord de la partie la plus faible peut aussi prévaloir – souvent parce que l'évolution des institutions peut rendre plus attrayantes à la fois l'option de « sortie » et l'option de « faire entendre sa voix » – et la partie qui était la plus forte peut finir perdante dans le nouvel équilibre de négociation (la probabilité d'un tel cas de figure dépendra, bien entendu, du déplacement de la frontière de négociation et de l'importance du changement dans les désaccords).¹³ Comme l'a souligné Robinson (1995) dans sa théorie des Etats prédateurs, un dictateur peut ne pas trouver rationnel de réaliser des changements institutionnels qui sauvegardent les droits de la propriété, l'autorité de la loi et d'autres aspects économiquement avantageux, même lorsque c'est un moyen d'engraisser la vache que le dictateur a le pouvoir de traire, si ce processus risque de porter atteinte ou d'affaiblir le système de rente qui était le sien jusqu'alors. La perspective incertaine d'obtenir une part d'un plus gros gâteau ne décidera pas nécessairement ce dictateur à bouleverser une situation stable.

L'exemple classique de la persistance d'institutions inefficaces, comme résultat déséquilibré des conflits de distribution, relève de l'évolution historique des droits terriens dans les pays en développement. Dans la plupart de ces pays, on observe que dans le secteur agricole, les économies d'échelle sont insignifiantes (sauf dans certaines plantations) et que les petites exploitations familiales sont souvent les unités de production les plus efficaces. Pourtant, dans bien des pays, l'histoire violente et tortueuse de la réforme agraire montre que le chemin d'une ré-allocation plus efficace des droits terriens est semé d'embûches, liées aux intérêts à long terme en présence. Pourquoi les grands propriétaires terriens ne vendent-ils pas leurs terres, ou ne les louent-ils pas aux petites exploitations familiales pour profiter d'une allocation plus efficace? La location a certes été pratiquée, mais des problèmes de contrôle et de sécurité de l'occupation des terres, et la crainte du propriétaire

terrien que l'exploitant acquière des droits d'occupation de terres ont limité le recours à cette pratique et son efficacité. Le marché des transactions sur les terres a été particulièrement étroit, et dans de nombreux pays pauvres, les ventes se font dans l'autre sens, des petits exploitants dans le besoin vers les propriétaires terriens et les bailleurs de fonds. Un faible niveau d'épargne des ménages et des marchés de crédit très imparfaits font que le petit exploitant, théoriquement plus efficace, est souvent incapable de suivre la hausse des prix de marché des terres. Binswanger, Deininger et Feder (1995) expliquent que la terre, qui présente, pour les riches, toutes sortes d'avantages en termes de fiscalité et de possibilités spéculatives, a souvent davantage de valeur que le cumul capitalisé des revenus agricoles, même pour le plus productif des petits exploitants. Ainsi les ventes hypothécaires sont-elles rares (une terre hypothéquée ne pouvant pas servir de nantissement pour la fourniture de capital travail à l'acquéreur). Dans de telles circonstances, et si les finances publiques (et l'état du marché des obligations) ne permettent pas l'indemnisation totale du propriétaire terrien, il n'y aura pas de redistribution délibérée des terres.

Si les propriétaires terriens sont réfractaires aux réformes agraires, c'est aussi parce que les effets de nivellement réduisent leur pouvoir social et politique, ainsi que leur pouvoir de contrôle et de domination des transactions, même dans d'autres domaines. La possession de vastes terres peut permettre d'acquérir un statut social particulier et un pouvoir politique, par divers biais ¹⁴ (c'est-à-dire que le statut social ou le poids politique de celui qui possède 100 hectares est plus important que le statut social ou le poids politique global de 50 nouveaux acheteurs possédant chacun 2 hectares.) Par conséquent, le prix d'offre des nombreux petits acheteurs ne saurait compenser la rente sociale ou politique du grand propriétaire terrien. Celui-ci ne vendra donc pas ses terres, et la propriété terrienne restera concentrée et faiblement productive.

Naturellement, même en cas de rendements croissants pour le propriétaire terrien, en termes de rente politique, la concentration des terres ne constituera pas toujours le seul équilibre politique stable. Tout dépend de la nature de la concurrence politique et de la formation des partis ou coalitions, liée au contexte et à la dépendance du chemin suivi. Nugent et Robinson (1998) présentent un exemple intéressant tiré de l'analyse historique comparative des institutions. Ils comparent les trajectoires divergentes, en termes d'institutions et de croissance, de deux paires de pays d'Amérique latine : d'une part le Costa Rica et la Colombie, d'autre part le Salvador et le Guatemala. Ces pays ont un passé colonial comparable et la principale production agricole de chacun est le café, selon les mêmes méthodes. On pourrait souhaiter, pour l'économie des institutions, davantage d'études historiques comparatives de ce genre, plutôt que d'autres études de corrélation entre pays.

Dans les calculs habituels du bénéfice qu'apporte un changement donné des institutions, on a tendance à négliger un aspect important des avantages politiques : le fait que toutes les parties se préoccupent des pertes ou des profits *relatifs* plutôt qu'absolus. Dans un jeu de pouvoir, comme dans un tournoi ou tout autre type de jeu, pour qu'un changement des institutions soit acceptable, il ne suffit pas qu'il entraîne un bénéfice pour chacune des parties concernées. Si un camp est gagnant dans l'absolu tout en perdant par rapport à l'autre, il s'opposera au changement. Si les deux camps doivent consacrer leurs ressources à rechercher le pouvoir ou à garder leur pouvoir, ou à faire en sorte d'être en meilleure position pour négocier, et si pour une des parties, le rendement marginal de ces dépenses est une fonction croissante des dépenses de l'autre partie (c'est-à-dire si les efforts des deux parties sont « stratégiquement complémentaires »), il est facile de comprendre

comment le bénéfice relatif d'un changement dans les institutions peut en déterminer l'acceptabilité.¹⁵

Les conflits de distribution

Si les conflits de distribution constituent un facteur important, après la persistance des institutions qui ne fonctionnent pas bien, ils rendent aussi plus difficile l'action collective au niveau de l'instance gouvernementale centrale (par exemple dans la coordination de la politique macroéconomique) ainsi qu'au niveau des Etats fédérés ou des régions (par exemple pour la production et la gestion des biens publics). Au niveau macroéconomique, l'action collective est nécessaire pour formuler des objectifs de développement cohésifs, avec des priorités clairement définies, et pour éviter des impasses dans la poursuite des objectifs consensuels. Lorsque la répartition de la richesse est relativement égalitaire, comme c'est le cas dans une grande partie de l'Extrême-Orient (et plus particulièrement lorsqu'elle est le résultat d'une réforme agraire, d'une large diffusion de l'éducation et de la mise en place d'un système de santé), il est plus facile de faire accepter à la plupart des couches sociales (tout en isolant les groupes extrémistes du mouvement ouvrier) des sacrifices à court terme, en temps de crise macroéconomique, et une politique de stabilisation et de croissance.¹⁶ L'expérience montre que les inégalités, ainsi que d'autres formes de polarisation, rendent plus difficile l'élaboration d'un consensus sur des réformes en réponse aux crises, empêchent d'obtenir des résultats stables et compromettent quelque peu la sécurité des droits des contrats et de la propriété.¹⁷

A cet égard, le contraste que l'on peut observer entre l'Extrême-Orient et l'Asie du Sud est instructif. Lorsqu'une société est extrêmement hétérogène et sujette à d'importants conflits, comme en Inde, et lorsque aucun groupe, pris individuellement, n'est assez puissant pour s'opposer à l'action du gouvernement, le processus démocratique tend à favoriser un système élaboré de contrôles et d'équilibres dans la sphère publique, et des règles précises d'équité dans le partage des dommages, du moins parmi les groupes qui constituent l'élite. (Pour une analyse de la crise fiscale qui se poursuit et du blocage que connaît le développement en Inde, comme exemple de problème d'action collective complexe dans le cadre implicite des équilibres de Nash, voir Bardhan, 1984, 1998.) Dans l'organisation interne de ce genre d'Etat, on peut observer ce que les sociologues appellent la «suspicion institutionnalisée», ainsi qu'un système bien structuré de pouvoirs de veto. (En Inde, il ne fait pas de doute que la «suspicion institutionnalisée» s'est trouvée renforcée par l'héritage des législateurs coloniaux, qui se méfiaient des indigènes, ainsi que par l'héritage antérieur des empereurs Moghols, qui se méfiaient des *subadars* et des *mansabdars*, les potentats locaux, potentiellement indomptables.) Dans ce contexte, les relations de travail solides entre le gouvernement et les entreprises privées, caractéristiques d'une grande partie de l'Extrême-Orient, sont difficiles à comprendre. En Inde, la distance culturelle qui sépare le «gentleman administrateur» du capitaliste privé est relativement grande (encore qu'elle ait diminué ces dernières années). Cependant, et c'est bien plus important, dans le contexte d'hétérogénéité des groupes humains à contenter, propre à l'Inde, une liaison étroite et une harmonisation entre les intérêts de l'Etat et ceux des entreprises privées provoqueraient une levée de boucliers et une forte hostilité parmi les autres groupes d'intérêt (en particulier dans le monde ouvrier et parmi les agriculteurs). Les hommes politiques, en

Inde, ne peuvent ignorer ce genre de réaction, comme pourraient plus typiquement l'ignorer les hommes politiques dans les pays d'Extrême-Orient. En Inde, pour ceux qui fixent les règles, il est difficile d'avoir ce qu'Olson (1982) a appelé un « intérêt enveloppant », c'est-à-dire une structure capable d'intégrer les distorsions provoquées par sa propre politique. De manière générale, au niveau de la macroéconomie politique, un interventionnisme inefficace et mal coordonné de la part de l'Etat (le méchant, dans le modèle schématique de la théorie du choix public) est souvent le symptôme de conflits plus profonds dans la société.

Dans un certain nombre de pays pauvres, le problème de la carence institutionnelle se pose au niveau des collectivités locales, de manière plus incisive encore qu'au niveau macroéconomique. C'est ce que l'on a tendance à ignorer dans les débats opposant l'Etat aux marchés. La manière dont des masses considérables de pauvres, dans le monde, parviennent à vivre au jour le jour, surtout dans les zones rurales, dépend de façon critique de la disposition de biens publics (routes, services annexes, énergie, irrigation, éducation, santé et équipement sanitaire) et de la gestion des espaces publics (forêts, zones de pêche, pâtures, etc. Souvent, il n'existe pas d'instances gouvernementales locales opérationnelles, et les programmes de développement sont généralement administrés par une bureaucratie centrale distante, mal coordonnée, parfois corrompue, et insouciante des besoins de la population locale.

Il existe de très bonnes raisons de préconiser une décentralisation et une délégation de l'autorité aux instances gouvernementales locales. Il s'agit de permettre la prise de décision à ceux qui possèdent l'information que n'ont pas les tiers distants, et de rendre les programmes publics plus flexibles vis-à-vis du contexte local. Cependant, si l'on met de côté les problèmes administratifs habituels de coordination entre les juridictions et le manque de moyens techniques et de possibilités locales de financement, des blocages liés aux conflits de répartition constituent un obstacle à la gouvernance décentralisée.¹⁸ Dans un contexte d'importantes inégalités sociales et économiques, le problème du « détournement » des instances locales de direction par l'élite locale peut être très sérieux. La frange la plus démunie de la population peut se retrouver à la merci d'une élite malfaisante.¹⁹ Le gouvernement central peut lui aussi faire l'objet d'un « détournement », mais le problème est plus grave au niveau local, pour un certain nombre de raisons. Ainsi, par exemple, l'organisation de lobbies ou de groupes de résistance implique des coûts fixes, c'est pourquoi les pauvres ont parfois plus de mal à s'organiser au niveau local qu'au niveau national, où ils peuvent mettre leurs moyens en commun. De même, les élites peuvent plus facilement faire collusion au niveau local qu'au niveau national, et une politique au niveau national peut représenter un compromis entre les différentes parties. Lorsque les riches et les puissants s'emparent d'un gouvernement local, il n'est pas rare que des groupes subordonnés en appellent à l'assistance et à la protection des autorités supra locales. Dans ces cas, l'Etat ne s'impose pas nécessairement dans les parties éloignées du pays, il intervient parce qu'il y est invité (contrairement à ce que suppose généralement la théorie du choix public dans la nouvelle littérature économique sur les institutions).

Les organisations communautaires locales (non gouvernementales) se trouvent confrontées aux mêmes problèmes, en ce qui concerne la gestion des biens communs. En Inde, par exemple, le degré extrême de fragmentation sociale rend la coopération bien plus difficile, pour la construction d'une structure institutionnelle, que dans des pays socialement plus homogènes comme la Corée ou le Japon. Par ailleurs, des exemples montrent

que des institutions à l'échelle de la collectivité locale sont plus efficaces dans l'application des principes convenus et des normes de coopération lorsque le régime de propriété sous-jacent n'est pas trop distordu et lorsque les profits sont plus équitablement partagés. Putnam (1993), dans son étude des variations régionales en Italie, montre aussi que les réseaux sociaux « horizontaux » (ceux qui sont constitués de personnes de statut et de pouvoir équivalent) sont plus efficaces pour instaurer la confiance et les normes de réciprocité que les réseaux « verticaux ». Un avantage de la réforme agraire, que l'analyse économique a tendance à négliger, est de donner davantage de « voix » aux pauvres, en changeant la structure politique locale dans un village, et de les impliquer dans les institutions locales et dans la gestion locale du bien commun.

Bien sûr, les économistes de l'école des droits de la propriété souligneraient l'inefficacité fondamentale de l'utilisation des ressources communes. Ils seraient plutôt favorables à l'instauration de droits de propriété bien définis sur les ressources communes, afin d'inciter davantage à une plus grande intégration des effets externes et à une économie prudente des ressources de la part des propriétaires privés. Cependant, même en faisant abstraction des conséquences importantes de la privatisation des ressources communes en termes de répartition, et plus particulièrement de la manière dont elle prive les pauvres de leurs droits – depuis le mouvement de clôture des terres, dans l'histoire de l'Angleterre, jusqu'aux confiscations actuelles des forêts et des pâtures par les négociants en bois et les grands éleveurs dans les pays en développement, c'est toujours la même désolante histoire – on peut affirmer que la privatisation peut être source de graves problèmes, même du point de vue de l'efficacité. Comme l'a souligné Seabright (1993), là où les contrats sont nécessairement incomplets, les tentatives de renforcement des droits de la propriété privée risquent de compromettre quelque peu les mécanismes de coopération qui prévalaient jusqu'alors parmi les agents en présence – qui partageaient éventuellement des droits non contractuels implicites sur les ressources communes – et ce, essentiellement de deux manières.

Tout d'abord, de manière typique, la privatisation provoque un transfert du pouvoir de négociation en faveur de ceux qui acquièrent les droits de propriété, de telle sorte que les parties en présence peuvent ne plus se trouver suffisamment en relation d'interdépendance – ou de ce que Singleton et Taylor (1992) appellent la « vulnérabilité mutuelle » – pour que la coopération soit crédible. En fait, lorsque les anciens bénéficiaires qui se retrouvent dépossédés perçoivent la privatisation comme injuste, ils peuvent en arriver à agir de manière irresponsable et destructrice, et finalement, tout le monde, y compris le propriétaire du nouveau droit établi, peut se retrouver perdant dans l'affaire. En second lieu, une caractéristique importante des droits de la propriété privée, dans la plupart des cas, est qu'ils sont négociables, ce qui peut nuire à la fiabilité d'une relation à long terme entre les bénéficiaires d'une ressource donnée. Cela peut les dissuader d'effectuer certains investissements dans l'entretien et la conservation de cette ressource.²⁰ Une collectivité locale autonome peut donc véritablement présenter des avantages, en termes d'efficacité, à la fois par rapport aux mécanismes de la bureaucratie et à ceux du marché: par rapport aux premiers, l'avantage de disposer de l'information sur le contexte local, et par rapport aux seconds, les avantages mentionnés précédemment, dans le cas des contrats incomplets. Une organisation communautaire locale peut permettre une coordination plus efficace, surtout si ses effectifs sont stables et si elle bénéficie de structures bien développées de transmission de l'information privée et de règles de comportement entre ses membres, et

si elle dispose d'un pouvoir effectif de sanction sociale permettant que les accords et les engagements soient respectés. On connaît plusieurs exemples de coopération locale réussie, au niveau de la collectivité, dans la gestion des ressources communes (voir les exemples dans diverses parties du monde, in Ostrom, 1990). Naturellement, en ce qui concerne ce genre de coopération dans les pays pauvres, ce sont les cas d'échec qui sont les plus fréquents.

Pour en revenir à la question des conflits de répartition et des carences possibles dans la gestion des ressources locales communes, la relation complexe qui existe entre les inégalités de dotation et la réussite d'une action collective reste un domaine peu abordé de la littérature économique. D'une part, nous avons cette idée bien connue d'Olson (1965) selon laquelle, dans un groupe hétérogène, un membre dominant qui profite d'une partie importante d'un bien collectif a des chances de se préoccuper de la production de ce bien, même s'il doit pour ce faire en assumer lui-même tous les coûts, les petits agents profitant de sa contribution. D'autre part, dans certains cas, les avantages nets de la coordination, pour chaque individu, peuvent être structurés de telle manière que dans des situations d'inégalité marquée, certains individus (et plus particulièrement ceux qui peuvent le mieux s'en sortir) ne participeront pas. Le résultat sera moins efficace que s'il y avait moins d'inégalités. Par ailleurs, dans certains systèmes de coopération, les coûts de transaction et de fonctionnement peuvent augmenter avec les inégalités.²¹

En général, contrairement à ce que supposent le plus souvent les théories économiques, il n'existe pas nécessairement un dilemme entre l'égalité et l'efficacité. C'est ce qu'admet aujourd'hui la littérature consacrée à l'information imparfaite et aux coûts de transaction. Les termes et les conditions des contrats, dans les diverses transactions qui affectent directement l'efficacité de l'allocation des ressources, dépendent de manière critique de qui possède quoi et qui a le pouvoir de prendre quelles décisions. Les sociétés économiquement très divisées ont tendance à laisser de côté les structures institutionnelles et les possibilités de résolution des problèmes de coopération. Les obstacles auxquels se heurtent les pauvres sur les marchés de capitaux (du fait de leur manque d'actifs hypothécables pour pouvoir garantir leurs emprunts) et sur le marché des terrains (où l'oligarchie terrienne accapare les dotations en ressources terriennes et aquatiques) réduisent nettement les potentialités d'investissement productif, d'innovation et de développement des ressources humaines de la société. Dans ce contexte, lorsque l'Etat, même s'il cherche véritablement à améliorer le soutien politique dont il bénéficie, entreprend une réforme pour redistribuer les ressources, il peut s'ensuivre une hausse de la productivité, qui renforce la crédibilité des engagements de la part de ceux qui détiennent peu d'actifs, et permet de rendre les droits de la propriété plus efficaces d'un point de vue social. Même les mécanismes de responsabilité vis-à-vis des abus de pouvoir de l'Etat au niveau local fonctionnent mieux lorsque les pauvres ont des intérêts en jeu dans la base d'actifs de l'économie locale. En rejetant toute redistribution de la part de l'Etat, considérée comme une simple création de rente improductive, certains des nouveaux économistes des institutions passent à côté de tout un ensemble de possibilités. Toutefois, l'Etat, lorsqu'il essaye de corriger les iniquités, doit se montrer prudent en ce qui concerne les problèmes de compatibilité des incitations et ses propres limites politiques et administratives. De manière générale, l'Etat, le marché et les collectivités locales, en tant que mécanismes de coordination, sont tous imparfaits. Chacun peut accomplir certaines choses mieux que les autres, et échouer lamentablement ailleurs.

Nous avons abordé pour commencer le rôle historique des mécanismes «collectivistes»

des économies marchandes orientales (par opposition aux institutions occidentales plus formelles) et le rôle critique de coordination que peut parfois jouer l'Etat dans la transition de l'économie marchande à l'économie industrielle. Le problème est d'identifier les facteurs pouvant prédisposer un Etat à rechercher la performance économique du pays et les conditions dans lesquelles l'Etat a tendance à échouer. La nouvelle littérature économique sur les institutions s'attache souvent aux diverses carences gouvernementales, indubitablement importantes : en particulier, au fait de ne pas pouvoir produire de mécanismes de crédibilité assurant les droits de la propriété. Dans ce chapitre, nous avons dirigé notre attention sur d'autres sortes de carences institutionnelles qui peuvent être tout aussi importantes. Les systèmes institutionnels permettant à une société de fonctionner sont souvent le résultat de conflits stratégiques de répartition entre différents groupes sociaux, et les inégalités dans la répartition du pouvoir et des ressources peuvent parfois empêcher la réorganisation de ces institutions dans un sens qui aurait favorisé le développement en général. Nous nous sommes intéressés plus particulièrement aux inévitables problèmes que pose l'action collective dans cette réorganisation, aussi bien au niveau macroéconomique de l'Etat – où ces problèmes sont à la racine même de la difficulté de sortir de l'impasse, dont l'inefficacité de l'interventionnisme n'est qu'un symptôme – qu'au niveau local, où ils rendent inefficaces la production et la gestion des biens publics locaux essentiels.

Notes

1. Comme le souligne Redding (1990), « Chez les Chinois expatriés, de nombreuses transactions qui, dans d'autres pays, nécessiteraient des contrats, des avocats, des garanties, des enquêteurs, des enquêtes d'opinion et des délais, s'effectuent en toute confiance et rapidement, par téléphone, par une poignée de main ou autour d'un bol de thé. A Hongkong, les plus grandes affaires se concluent souvent au moyen d'une petite note sur le bureau du directeur, après un tête à tête. » (Page 213). (Des histoires similaires se racontent à propos des négociants en diamants Hassidiques de New York, ainsi qu'à propos des entreprises des zones industrielles de l'Italie du Nord.)

2. Une autre carence institutionnelle tout aussi importante dans ce contexte concerne les institutions agraires qui peuvent fournir un fondement rural durable pour les programmes d'industrialisation (voir « Des institutions qui ne fonctionnent pas bien », plus loin).

3. L'analyse des effets externes a une longue histoire derrière elle, dans la littérature sur le développement d'après-guerre, depuis Rosenstein-Rodan (1943) jusqu'à Murphy, Shleifer et Vishny (1989). Pour des contributions théoriques plus récentes à cette littérature, voir le numéro spécial « Increasing Returns, Monopolistic Competition, and Economic Development », *Journal of Development Economics*, avril 1996.

4. A partir d'exemples historiques relatifs à l'Europe continentale du 19^e siècle, Da Rin et Hellmann (1996) montrent, à l'aide d'un modèle dans lequel les investissements de différentes entreprises sont complémentaires, que les banques privées peuvent jouer un rôle de catalyseur pour l'industrialisation, à condition d'avoir une dimension suffisante pour mobiliser une masse critique d'entreprises, et à condition qu'elles possèdent le pouvoir nécessaire, sur le marché, pour profiter d'une coordination qui est coûteuse. Ces conditions nécessaires n'avaient pas été satisfaites, par exemple, par les banques industrielles d'Espagne ou de Russie, au 19^e siècle, ce qui explique leurs échecs. A l'aide d'un modèle de système bancaire décentralisé, Dewatripont et Maskin (1995) montrent que les banques ont tendance à sous-investir dans les projets à long terme qui nécessitent des frais fixes importants et un cofinancement par plusieurs banques. C'est qu'un tel cofinancement entraîne un problème d'équilibre des risques entre les banques.

5. Comme le montre l'exemple récent du Japon, lorsque la technologie devient plus complexe

et lorsque l'exploration des nouvelles possibilités technologiques devient très incertaine, l'Etat perd une partie de son efficacité dans le guidage de la coordination du secteur privé. (Voir Aoki, Murdock et Okuno-Fujiwara, 1995.)

6. On peut citer un exemple de cela, tiré de l'étude comparative de Guinnane (1994) sur les coopératives de crédit dans l'histoire, en Allemagne et en Irlande. Les coopératives de crédit agricole de Raiffeisen, qui furent une réussite dans l'Allemagne rurale du 19^e siècle, fournirent un modèle pour l'introduction d'organisations similaires en Irlande en 1894. Cependant, ce ne fut pas une réussite en Irlande, entre autres parce que les normes sociales et culturelles en matière de contrôle réciproque et de sanction collective entre les membres d'une coopérative, qui fonctionnaient dans l'Allemagne rurale, ne fonctionnaient pas dans la campagne irlandaise.

7. Voir North et Weingast (1989). Pour des critiques empiriques de l'argumentation vis-à-vis de l'histoire de l'Angleterre, voir Carruthers (1990) et Clark (1995).

8. North (1990) est une exception par rapport à cette tendance. Il évoque les processus contrastants et dépendants du chemin suivi de l'évolution du pouvoir de négociation du législateur face aux administrés dans différents pays, en particulier dans le contexte d'une crise fiscale de l'Etat. Dans la littérature historique antérieure sur la transition du féodalisme en Europe, Brenner (1976) s'est écarté de l'analyse traditionnelle de la transition en termes de démographie et de conditions de marché. Il a mené une analyse détaillée des expériences diverses de transition dans différentes parties de l'Europe (entre l'ouest et l'est de l'Europe, ainsi qu'entre le cas de l'Angleterre et le cas de la France) en termes d'évolution du pouvoir de négociation de différents groupes sociaux, ou entre les résultats des conflits sociaux.

9. Bien que la plupart des économistes assimilent les problèmes d'action collective au problème du déséquilibre entre ceux qui font des sacrifices et ceux qui en profitent, certains philosophes de la politique comme Elster (1989) et les économistes behavioristes qui travaillent sur des jeux d'ultimatums, comme Rabin (1998), ont mis en évidence le problème de négociation résultant de profits inégaux.

10. Pour une analyse statique fameuse de ce genre de situation, voir Akerlof (1984). Pour un modèle plus complexe en termes de jeux stochastiques dynamiques expliquant l'évolution des coutumes et des conventions locales, voir Young (1998).

11. Comme nous le rappelle Machiavel dans *Le Prince* (1513), ch. 6, « celui qui [fait des réformes] a pour ennemis tous ceux qui profitaient des institutions anciennes, et il ne trouve que de tièdes défenseurs dans ceux pour qui les nouvelles seraient utiles. »

12. Bien sûr, certaines sociétés peuvent parvenir à développer, selon la situation, des normes de compensation adéquates pour ceux qui sont perdants, mais le maintien d'une telle norme peut nécessiter une action collective.

13. C'est le cas même si nous faisons abstraction des impasses qui caractérisent habituellement les négociations en présence d'informations incomplètes, avec de possibles confusions sur la nature des parties concernées.

14. Dans un article très intéressant, Baland et Robinson (1998) ont formalisé les rendements croissants, en termes d'avantages politiques, de la propriété terrienne. Ils ont utilisé un modèle de vote d'après Shapley, qui détermine les avantages politiques que chaque propriétaire terrien obtient en fonction du nombre d'employés dont il contrôle les votes. (L'influence d'un simple paysan est très limitée par rapport à celle du propriétaire. En général, s'il dispose d'une simple voix, son poids électoral reste négligeable.) Comme le remarquent Baland et Robinson, l'analyse du problème d'action collective et de l'obtention des avantages politiques serait similaire dans le cas d'un grand nombre de petits paysans.

15. Pour un modèle de recherche de pouvoir dans ce domaine, qui explique pourquoi deux parties peuvent être en désaccord sur des transactions qui présentent des avantages évidents pour chacune d'elles, même dans le cas de contrats simples et applicables et de transferts de ressources qui les rendent possibles, voir Rajan et Zingales (1999).

16. Les avantages d'une répartition relativement égale ne sont bien sûr pas une exclusivité des pays d'Extrême-Orient. En fait, de leurs recherches historiques sur l'expérience du développement de 23 pays au 19^e siècle, Adelman et Morris (1989) tirent une leçon similaire : « On ne peut

espérer un impact favorable de la politique de l'Etat sur la *structure* de la croissance économique, que là où les institutions politiques limitent le contrôle des actifs par l'élite, où les institutions relatives au territoire diffusent assez largement un surplus par rapport au revenu de subsistance, et où l'instruction et le savoir-faire sont suffisamment répandus.»

Selon Campos et Root (1996), «Au contraire des pays d'Amérique latine et d'Afrique, les Etats d'Extrême-Orient ont établi leur légitimité en promettant une croissance partagée, ce qui fait qu'ils peuvent résister aux revendications des groupuscules divers qui demandent une réglementation dont les conséquences à long terme seraient néfastes à la croissance. En particulier, un soutien social étendu a permis à ces gouvernements d'éviter de devoir faire des concessions aux exigences radicales des syndicats.»

17. Voir Keefer et Knack (1995). Rodrik (1999) étaye sur des observations comparatives sur divers pays son hypothèse selon laquelle les coûts économiques des chocs extérieurs se trouvent rehaussés par les conflits de répartition qui surviennent, et selon laquelle la productivité des ressources de la société s'en trouve diminuée. On retrouve également cette idée dans la littérature sur les inégalités et la stabilisation retardée en Amérique latine. Voir par exemple Alesina et Drazen (1991).

18. Voir Bardhan et Mookherjee (1998) pour un cadre théorique d'appréciation des divers dilemmes liés au fait de déléguer l'autorité à une bureaucratie centrale (par opposition à un gouvernement local élu) pour la fourniture des services publics, du point de vue du ciblage et de l'efficacité économique des programmes de dépenses publiques dans les pays en développement.

19. Cette idée devrait être courante aux Etats-Unis, où les mouvements en faveur de droits étatiques qui viendraient diminuer le pouvoir du gouvernement fédéral sont considérés, justifications historiques à l'appui, comme rétrogrades et contraires aux intérêts des minorités défavorisées.

20. Seabright (1993) rappelle cependant, avec prudence, que ce problème ne se pose que dans des circonstances assez particulières. Le simple fait que les droits de la propriété des actifs soient négociables n'affecte pas la validité à long terme des contrats implicites. Le facteur décisif, c'est cette négociabilité associée à la présence suffisamment probable de nouveaux propriétaires potentiels, susceptibles de dérégler les équilibres.

21. Pour une analyse théorique de ces cas de figure, voir Baland et Platteau (1997, 1998); Dayton-Johnson et Bardhan (1997).

Commentaire

Irma Adelman

IL EST PARTICULIÈREMENT DIFFICILE DE COMMENTER CET ARTICLE, car il est écrit avec tant de subtilité, étayé par de nombreux exemples qui couvrent plusieurs siècles et plusieurs continents, et parce que ses thèses, dans l'ensemble, sont cohérentes. Dans de telles circonstances, deux possibilités s'offrent au commentateur : écrire son propre article, ou bien faire quelques remarques dispersées qui soulignent certains détails ou qui suggèrent quelques pistes de réflexion à partir d'un sujet méritant d'être approfondi. J'adopterai cette seconde approche.

Tout d'abord, en ce qui concerne les possibilités d'évolution des institutions, cet article est pessimiste. Il en ressort que du fait des conflits de répartition, tout projet de réforme des institutions se heurtera à de rudes obstacles. C'est pourquoi les avantages d'une réforme des institutions doivent être très importants, et d'une évidence non équivoque, pour qu'un projet de réforme ait une chance de réussir. Et même dans ce cas, la réforme risque de ne pas entrer en application, si elle bouscule la répartition *relative* des pouvoirs. C'est malheureusement vrai, et c'est valable pour un grand nombre de pays. Après tout, plus des deux tiers des pays en développement souffrent d'une grande hétérogénéité ethnique ou religieuse, et un quart de ces pays connaissent des degrés extrêmes de concentration du revenu et des richesses. Cela me rappelle la technique habituelle des économistes du développement de la première génération, face à une proposition de politique qu'ils voulaient torpiller : « Oui, mais est-ce que ça marchera en Inde ? » (Accessoirement, quand il s'agissait d'une politique urbaine, la réplique devenait : « Oui, mais est-ce que ça marchera à New York ? »)

Pendant, on peut aussi raisonner en sens inverse : les sociétés égalitaires, qui ne souffrent pas de conflits de répartition, sont disposées à réformer les institutions qui ne fonctionnent plus. Il est vrai que rares sont les sociétés cohésives ne souffrant pas de conflits de répartition, et qu'on ne les trouve pratiquement que du côté de l'Extrême-Orient. Elles existent néanmoins, et on hésite à le dire, mais un ensemble de mesures peut permettre de forger une telle société : ouvrir l'accès aux opportunités d'accumulation de capital d'une manière favorable aux pauvres et aux victimes de discrimination ethnique, adopter une stratégie de développement qui valorise les actifs des pauvres et des défavorisés (leur main-d'œuvre non qualifiée), et compléter ces actifs par des actifs qui leur soient plus facilement accessibles (crédit, irrigation). A ce propos, j'ai été frappée de constater avec quelle aisance la Corée du Sud a su appliquer même des réformes institutionnelles radicales.

La société coréenne est très homogène (Song Bung Nak, 1997 : ch. 4). On n'y trouve pas de minorités ethniques, et la tradition confucéenne y est générale. Le confucianisme est dominé par des valeurs communautaires qui confèrent une grande utilité aux avantages dont profite la communauté dans son ensemble, et attache aux avantages des individus une importance secondaire. Par ailleurs, le développement accéléré de la Corée s'est réalisé à partir d'une situation de répartition très égalitaire des ressources. Avant la Guerre de Corée, deux réformes de redistribution des terres avaient eu lieu. Ensuite, le démembrement, la guerre et le contrecoup de la guerre ont nivelé la répartition de la richesse réelle, l'inflation a nivelé la répartition des ressources financières, le régime de Park a mis fin aux profits et aux rentes dès le premier mois, et les possibilités d'éducation ont été réparties de manière égalitaire. On a privilégié d'abord la généralisation de l'éducation primaire, et lorsque celle-ci est devenue universelle, la généralisation de l'éducation secondaire, en limitant les accès à l'éducation tertiaire. Il en est résulté une société égalitaire, ne souffrant pas de conflits de répartition, et facile à mobiliser pour faire le nécessaire pour sortir d'une situation de lamentable pauvreté. Bien sûr, l'effet Toynbee résultant de la concurrence avec la Corée du Nord n'a pas peu contribué à atteindre le niveau de performance sociale extraordinairement élevé qui a caractérisé la Corée des années soixante.

Il n'est pas exagéré de dire qu'en Corée, chaque nouveau projet politique important a été précédé de la création d'une nouvelle institution, ou par la réforme d'une institution préexistante. Ma propre expérience, comme conseillère pour l'établissement du second plan quinquennal en Corée, en 1964-1965, qui a lancé l'économie de ce pays sur sa trajectoire de croissance orientée vers l'export, me fournit un exemple (Adelman, 1969). La première fois que je me suis retrouvée en Corée, pour participer à l'élaboration de ce plan, et que je me suis préoccupée des dispositifs institutionnels devant permettre de le mettre en application, je me suis aperçue que le bureau de planification économique, à qui incombait cette charge, n'avait pas d'accès direct à la direction du pays. Il était subordonné au ministère des Finances, lequel devait élaborer les budgets annuels et la politique macroéconomique à court terme, et ne pouvait pas interagir directement avec les autres instances relevant de l'économie, ni avec le vice-président. J'ai alors rédigé un rapport dans lequel j'expliquais qu'à moins de remédier à cette situation, la planification ne serait qu'une gesticulation inutile, et les considérations à court terme prendraient toujours le pas sur les objectifs à long terme. Puis je suis retournée chez moi, en m'attendant à ce que les choses en restent là. A ma grande surprise, j'ai reçu un mois plus tard un télégramme qui me disait : « Nous avons fait ce que vous nous aviez recommandé de faire ; maintenant, venez nous aider à élaborer le plan. »

La Corée a gardé jusqu'à présent son haut niveau de performance sociale. Elle l'a montré dans sa façon de s'adapter à la crise financière de 1997-1998 (Adelman et Song Byung Nak, à paraître). Au tout début de la crise, les femmes couraient donner leurs bijoux en or à la banque, sans contrepartie, pour aider à l'acquisition de devises étrangères dont le pays avait besoin. Les ménages limitèrent aussi volontairement leurs achats de biens importés, avant même que la dévaluation précipitée ne les rende excessivement chers. Quant à l'ajustement des entreprises, ceux qui pouvaient le mieux en assumer le coût consentirent le premier sacrifice : ce furent d'abord les salaires des dirigeants et des cadres qui firent l'objet de réductions drastiques, et l'on s'efforça de protéger les prolétaires en préservant l'emploi dans les *chaebols* (sorte de conglomérat typique de la Corée du Sud). Si le chômage a augmenté par la suite, c'est principalement en raison des faillites des petites et moyennes entre-

prises disposant de plus faibles capitaux. Les syndicats consentirent à renoncer à une grève nationale, et lorsque d'importantes grèves éclatèrent effectivement quelques mois plus tard, les protestations portèrent sur le démembrement des *chaebols*, ainsi que sur la nouvelle flexibilité des contrats de travail imposés par les conditions d'ajustement du FMI. Les actionnaires des *chaebols* consentirent à appliquer des mesures pour restructurer les conglomerats, en se défaisant de leurs activités secondaires et en investissant leur fortune personnelle, jusqu'alors protégée par les lois de limitation de la responsabilité, dans leurs *chaebols*, afin d'améliorer la solvabilité de leurs entreprises et de ramener les ratios des dettes sur les fonds propres à des valeurs plus acceptables. Cet ajustement, bien que rapide et assez drastique, n'a pas provoqué trop de tumulte ni de protestations, contrairement à la situation des économies plus inégalitaires comme l'Indonésie, où la classe moyenne et les pauvres ont dû faire les frais de l'ajustement à la crise financière.

En ce qui concerne la gestion de la crise, le contraste que l'on peut observer entre la Corée (et Singapour) d'une part, et l'Indonésie et les Philippines d'autre part, va à la fois dans le sens de l'idée de Bardhan et de l'idée contraire. Il montre l'importance d'un consensus social en faveur des ajustements relativement douloureux qui s'imposent pour affronter la crise. Cela rejoint aussi assez bien la thèse de Rodrik (1997, 1998) selon laquelle les sociétés relativement égalitaires, et dans lesquelles les institutions capables de gérer et de contenir les conflits de répartition sont fortes (comme c'est le cas dans les sociétés confucéennes), parviennent à résister aux chocs économiques provoqués par la mondialisation. Ces sociétés sont capables d'évoluer relativement vite et de réaliser les restructurations nécessaires de leur industrie, avec relativement peu de frictions sociales.¹ Inversement, dans les sociétés très inégalitaires et qui ne disposent pas d'institutions capables de gérer les conflits, les coûts économiques et sociaux des chocs externes sont amplifiés d'autant, et se perpétuent dans le temps par le biais des conflits de répartition.

Ma deuxième observation générale est que Bardhan surestime quelque peu les difficultés que représente la transformation du capital commercial en capital industriel, ou la nécessité de cette transformation aux premiers stades de l'industrialisation. Après tout, au 19^e siècle, les Rothschild ont financé les guerres européennes, or, les exigences financières des guerres ne sont pas moindres que celles de l'industrialisation, et les Rothschild n'étaient pas des experts en technologie guerrière. Cela me rappelle la blague suivante : Maman Rothschild participe à une réception au cours de laquelle le principal sujet de discussion est l'éventualité d'une guerre entre l'Angleterre et la France. Elle dit : « Ne vous inquiétez pas. Mon fils ne la financera pas. »

On trouve une autre illustration des possibilités de conversion du capital commercial en capital industriel dans l'histoire de la façon dont l'homme le plus fortuné de Taiwan, M. Wong, est devenu aussi riche. En 1949, le président de la commission taiwanaise de planification voulait créer une industrie du plastique. Il appela le président de la Banque de Taiwan et demanda : « Qui est votre plus grand client ? » Le banquier répondit : « Un commerçant, M. Wong. » Le président de la commission de planification appela alors M. Wong et lui dit : « Je veux que vous créiez une industrie du plastique. » M. Wong tenta de faire valoir qu'il n'avait aucune expérience de l'industrie, et qu'il ne connaissait rien à la fabrication du plastique. A quoi l'autre lui répondit : « Vous pouvez faire appel à des experts, pour l'une comme pour l'autre. » M. Wong accepta à contrecœur. Au cours des deux premières années, il lui fallut construire des entrepôts pour abriter ses stocks de plas-

tique qui ne cessaient de s'amonceler, et il fut sur le point de faire faillite. C'est alors qu'éclata la Guerre de Corée, et la suite appartient à l'histoire.

La transformation du capital commercial en capital industriel n'est cependant pas la seule manière de financer l'industrialisation. Gerschenkron nous a appris que les Etats peuvent se substituer à une source de financement manquante ou insuffisante, et peuvent importer le savoir-faire technique qui fait défaut. L'histoire de l'Allemagne, de l'Italie et du Japon, ainsi que l'histoire de la Russie, abondent d'exemples, dans les premiers stades de leur industrialisation. Par ailleurs, W. Arthur Lewis a montré l'importance des flux de capitaux de l'agriculture vers l'industrie. Pour financer son industrialisation, à ses débuts, Taiwan a converti son capital agricole en capital industriel en indemnisant les grands propriétaires terriens, pour les terres réquisitionnées et redistribuées, au moyen d'obligations industrielles, récupérables sous forme d'actifs industriels restant à créer (Kuo, Ranis et Fei, 1981).

Mais alors, comment peut-on se défaire des institutions qui cessent de fonctionner de manière satisfaisante, et comment peut-on mettre en place les institutions adéquates? Bardhan se préoccupe de l'évolution qu'empêchent les conflits de répartition. Cependant, comme le montrent l'histoire des pays tardivement industrialisés de la Révolution industrielle et l'histoire de l'industrialisation des pays d'Extrême-Orient, l'évolution des institutions peut aussi provenir d'en haut, si les dirigeants s'impliquent dans le développement et si l'Etat, les pressions extérieures et les défis, intérieurs et extérieurs, incitent à dépasser les conflits de répartition. Bien sûr, il est toujours possible que l'élite au pouvoir détourne ces institutions dès le début, et les utilise pour satisfaire ses propres intérêts, au détriment de l'intérêt collectif. Ainsi, par exemple, un sociologue yougoslave, qui s'est intéressé aux réunions de comité ouvrier dans les entreprises autogérées, a constaté que seuls les dirigeants et les spécialistes prenaient la parole, et que la base finissait par voter en faveur de leurs recommandations.

Les institutions actuelles peuvent fonctionner d'une manière analogue à celle des anciennes qu'elles sont censées remplacer. Ainsi, par exemple, les premières banques de crédit aux petites et moyennes entreprises avaient de très mauvais taux de remboursement. Les emprunteurs avaient d'abord assimilé leurs prêts aux prêts traditionnels accordés par les propriétaires terriens, qui ne supposaient pas de remboursement: les paysans naissaient endettés et mouraient endettés. Cependant, si les nouvelles institutions sont suffisamment bien contrôlées et sont convenablement révisées lorsque les carences deviennent visibles, et si les détournements font l'objet de sanctions suffisamment lourdes, alors ces nouvelles institutions parviendront finalement à imposer le «comportement moderne» qui s'impose. Cela ne se fera pas en un jour, mais avec l'inventivité, la motivation et la persévérance nécessaires, les institutions s'adapteront à l'évolution technologique et sociale de l'économie.

Ainsi pouvons-nous clore cette discussion sur les possibilités d'évolution des institutions sur une note d'optimisme.

Notes

1. Dans ce contexte, il est intéressant de remarquer qu'en Corée du Sud, les grèves des années quatre-vingt-dix ont été le fait d'ouvriers protestant contre le démembrement des *chaebols*, et non le fait de syndicats demandant ce démembrement.

Commentaire

Paul Collier

BARDHAN A CHERCHÉ POURQUOI DES INSTITUTIONS peuvent perdurer même lorsqu'elles sont inefficaces d'un point de vue économique. Cela se produit par exemple lorsque les institutions ont des « conséquences non prévues », ou bien en cas de conflit de répartition. Je m'intéresserai ici à un type d'institution particulier, le groupe tribal (ou le groupe familial), et je me propose de montrer comment cette institution peut engendrer d'importantes conséquences non prévues et faire l'objet de conflits.

Dans les sociétés traditionnelles, on peut raisonnablement considérer le groupe tribal comme une institution efficace (Posner, 1980). En particulier, dans un contexte caractérisé par des risques naturels importants et par des possibilités réduites d'accumulation d'actifs, comme dans une grande partie de l'Afrique, les gens ont besoin d'institutions leur fournissant une assurance et un système de transmission entre les générations. L'assurance fait cependant l'objet de sérieux problèmes, en termes de choix défavorables et d'incertitude morale, ce qui en fait l'un des services les plus difficiles à fournir sur un marché. Le groupe tribal permet de surmonter ces problèmes. Le critère d'appartenance étant la naissance, on évite le problème du choix. Quant au problème d'incertitude morale, il se trouve réduit par le haut niveau de transparence qu'entraînent des relations sociales fréquentes. Ainsi donc, dans les sociétés traditionnelles, les groupes tribaux ou familiaux constituent un réseau d'obligations réciproques efficace. Ils représentent ce que l'on appelle souvent le « capital social ». Voyons maintenant ce qui se produit lorsque les membres d'un groupe tribal participent à l'économie moderne.

En Afrique, les manufactures appartenant à des noirs se retrouvent en concurrence avec des entreprises appartenant à des minorités ethniques – typiquement, des Asiatiques en Afrique de l'Est, des Libanais en Afrique de l'Ouest, et des Blancs en Afrique du Sud. Une étude sur les firmes manufacturières au Kenya (Biggs, Raturi et Srivastava, 1996) a montré qu'il existait une différence importante entre les entreprises appartenant à des Asiatiques et celles appartenant à des Noirs. Les groupes familiaux, chez les Asiatiques et chez les Africains, sont probablement de taille comparable, mais la plupart des membres d'une famille africaine typique travaillent dans l'agriculture paysanne, tandis que le groupe familial asiatique typique est étroitement spécialisé dans la production manufacturière et la commercialisation de cette production. Il s'ensuit que le propriétaire asiatique d'une entreprise manufacturière peut, bien davantage que ne le pourrait un propriétaire

noir, obtenir par les membres de son groupe familial des informations sur la concurrence. Biggs, Raturi et Srivastava ont observé qu'en conséquence, les entreprises asiatiques et les entreprises des Noirs recourent à des stratégies complètement différentes pour évaluer la solvabilité des nouveaux clients potentiels. L'entreprise asiatique typique se sert de son réseau de relations sociales, tandis que l'entreprise africaine typique doit recourir à une méthode sans doute plus coûteuse et moins adéquate, consistant à aller inspecter les extérieurs des locaux appartenant au client potentiel. Comme l'on peut s'y attendre, ces effets ne sont pas sans conséquences. Si les nouvelles affaires sont risquées, une entreprise préférera se limiter à une frange étroite de clients, au détriment de sa diversification et de sa croissance. Biggs, Raturi et Srivastava observent également que les petites entreprises asiatiques accèdent bien plus facilement au crédit que les petites entreprises détenues par des Noirs.

Barr (1996) a analysé la diversité des sources d'information des petites entreprises manufacturières du Ghana, et a constaté que plus le réseau de relations sociales était diversifié, plus l'entreprise était productive. Les entreprises des étrangers et des minorités ethniques ont des réseaux de relations bien plus diversifiés que les entreprises des Noirs. Leur productivité est également supérieure, du fait de la plus grande diversité de leurs réseaux.

Ce que montrent ces travaux, c'est que même si les groupes familiaux remplissent véritablement des fonctions importantes dans l'économie moderne, la composition différente des groupes familiaux des minorités ethniques, par rapport à ceux de la majorité ethnique, leur confère un avantage non négligeable. Ces groupes-là sont à la fois plus spécialisés dans un secteur et plus diversifiés sur le plan international.

Dans le secteur public, c'est précisément le contraire que l'on observe : les groupes familiaux constituent une menace, et ce sont les majorités ethniques qui y sont à leur avantage. Les réseaux d'obligations préexistants, qui caractérisent les groupes familiaux, trouvent un nouveau champ d'action sur le marché du travail du secteur moderne. Lorsqu'un membre d'un groupe familial se retrouve à un poste de dirigeant, avec un pouvoir de recrutement et de promotion, les autres membres de son groupe peuvent exercer des pressions pour être favorisés.

Les groupes familiaux, bien évidemment, ne se sont jamais constitués initialement dans ce genre de finalité, mais les obligations générales qu'ils créent les rendent tout à fait adaptables aux opportunités et aux risques de la vie urbaine. Les dirigeants ne peuvent pas décider de se soustraire à leurs groupes familiaux. Les mécanismes sous-jacents d'application – pour l'essentiel, le fait de craindre une sanction efficace de la part du groupe familial – se sont mis en place au cours des siècles précisément pour empêcher que des membres d'un groupe familial ne puissent être assurés de pouvoir s'y soustraire lorsqu'ils connaissent une réussite particulière. Ainsi, par exemple, au Kenya, dans un fameux cas de jurisprudence, un homme Luo qui avait réussi avait laissé un testament dans lequel il demandait à être enterré par sa femme à Nairobi, et non par son groupe familial dans son district natal. La famille s'opposa au droit de l'épouse de mener les obsèques. La Haute Cour du Kenya rejeta le testament et donna raison à la famille. Cette décision avait une grande importance, car la sanction ultime du groupe familial, contre ses membres récalcitrants, consistait à les enterrer à proximité de leurs ancêtres, dont on s'attend à une juste rétribution. La Haute Cour kenyane ne faisait que défendre les obligations sociales inhérentes à l'appartenance à un groupe familial.

Ainsi les obligations des groupes familiaux gardent-elles leur vivacité au sein de l'économie moderne. Les dirigeants subissent les pressions de leur groupe familial et ethnique d'appartenance, ce qui implique une contrainte supplémentaire sur le fonctionnement de l'organisation. Si les dirigeants remplissent ces obligations, l'organisation sera moins efficace, car elle devra recruter et promouvoir des personnes qui ne seront pas les plus qualifiées. Le propriétaire de l'organisation est donc confronté à un problème de pouvoir vis-à-vis de ses dirigeants. Sa possibilité de mettre en œuvre un système d'incitation, qui neutralise les pressions en faveur de la cooptation des membres du groupe familial, dépend de sa possibilité de contrôler la performance, ainsi que de l'importance des pressions auxquelles les dirigeants sont soumis. Dans tous les secteurs de l'économie moderne, on peut s'attendre à ce que les dirigeants soient confrontés à ce genre de pressions, cependant le contrôle des performances est plus ou moins facile selon les secteurs.

La distinction la plus immédiate, de ce point de vue, doit sans doute être faite entre les secteurs marchand et non marchand. Une des raisons pour lesquelles les gouvernements se lancent dans des activités du secteur non marchand est que les outputs y sont plus difficiles à évaluer et à vendre. Par conséquent, dans le secteur public non marchand, on peut s'attendre à ce que les dirigeants soient moins l'objet d'incitations neutralisant les pressions en faveur de la cooptation que dans le secteur marchand.

A l'aide de statistiques géographiques détaillées concernant le profil des employés sur le marché du travail au Ghana, j'ai pu tester cette hypothèse (Collier et Garg, 1999). Les tribus sont nombreuses au Ghana, et chacune est concentrée sur une région particulière. Si, dans leurs décisions de promotion, les dirigeants favorisent leur propre groupe familial ou leur propre tribu, les employés qui sont membres de la tribu locale dominante devraient être avantagés. Ils ont bien plus de chances de travailler pour un dirigeant du même groupe tribal que les employés immigrés, et plus de chances par conséquent de bénéficier d'une promotion sociale. Nous avons constaté qu'au Ghana, en faisant abstraction d'un certain nombre de caractéristiques, y compris les aptitudes cognitives mesurables, les employés du secteur public qui appartiennent à la tribu locale dominante bénéficient d'un avantage salarial de 25 %. On n'observe pas ce genre d'avantage dans le secteur privé. La trop faible rémunération des capacités cognitives ne fait qu'aggraver le problème du secteur public. Là encore, le contraste entre le secteur public et le secteur privé est frappant.

Ainsi, l'analyse du marché du travail aboutit aux mêmes conclusions que l'analyse prédictive (et que les enquêtes auprès des chefs d'entreprise), à savoir que les jeux d'obligations morales à l'intérieur d'une ethnie viennent introduire de nouvelles contraintes dans le fonctionnement des organisations. D'une manière générale, les problèmes que posent ces jeux d'obligations ne sont pas insurmontables. On peut les résoudre de la même façon que les autres problèmes d'incitation, pourvu que le « propriétaire » détienne suffisamment d'information sur le fonctionnement de l'entreprise. Toutefois, en ce qui concerne le Ghana tout au moins, il semble que le secteur public, dans lequel l'évaluation est plus problématique, ne soit pas parvenu à neutraliser les effets de l'allégeance ethnique.

Pour finir, faisons un rapprochement entre ces deux exemples de groupes tribaux ou familiaux en tant qu'institutions économiques. Nous avons vu que dans le secteur privé, les groupes familiaux ont leur utilité, et que les minorités ethniques se trouvent avantagées. Dans le secteur public, au contraire, les groupes familiaux sont une nuisance, et ce sont les majorités ethniques qui sont avantagées. Il est donc évident que les membres des minorités ethniques devraient plutôt choisir de faire carrière dans l'entreprise privée, et les

membres des majorités ethniques dans le secteur public. Les implications politiques de cette tendance ne sont pas prometteuses. En effet, la majorité ethnique aura tendance à se méfier du secteur privé et à favoriser l'expansion du secteur public. Nous avons là un cas « Bardhanien » de conflit de distribution ethnique, susceptible d'affecter la politique économique.

Perspectives historiques sur le développement

Nicholas Crafts

DANS CE CHAPITRE, NOUS ALLONS EXAMINER CERTAINS ASPECTS de la relation dynamique qui existe entre l'étude de l'histoire économique et l'économie du développement. Il y a quarante ans, ces domaines d'étude étaient apparemment très étroitement liés: les spécialistes éminents couvraient l'un et l'autre, on étudiait souvent l'histoire du développement des pays industrialisés dans la perspective d'en tirer des leçons pour la politique de développement, et de tels enseignements donnaient lieu de vastes généralisations de la part des historiens de l'économie. Dans les années quatre-vingt-dix, les choses ont changé. La distinction entre le développement et l'histoire est devenue plus nette, et les historiens, dans l'ensemble, ont abandonné les thèses grossières qui étaient celles de la première génération de l'après-Guerre. Quant aux pays en développement, ils ont plutôt des leçons à tirer de leur propre histoire récente, qui leur fournit ample matière à réflexion. Une publication récente de Meier (1995) reflète bien cette situation, dans laquelle l'auteur, dans sa perception historique du développement, s'inspire encore dans une large mesure de Gerschenkron et de Rostow.

Ce qui nous amène à nous poser les questions suivantes:

1. Les généralisations faites par les pionniers de la première génération de l'après-Guerre nous ont-elles apporté quelque chose?
2. L'économie du développement a-t-elle quelque leçon importante à tirer de ce que nous disent les spécialistes plus récents de l'histoire économique?
3. L'économie du développement a-t-elle beaucoup à gagner à maintenir une relation étroite avec l'histoire économique?

Nous répondrons à ces questions à la fin de ce chapitre. Dans les sections qui suivent, je mettrai en évidence certaines des thèses essentielles, concernant l'histoire et le développement, qui occupèrent le devant de la scène entre les années cinquante et le début des années soixante, ainsi que la « nouvelle histoire économique » de la fin des années soixante et des années soixante-dix. Je m'appuierai également sur l'expérience de la Révolution industrielle en Grande-Bretagne pour éclairer les raisons pour lesquelles les anciennes idées sont tombées en désuétude. Je m'intéresserai ensuite à des travaux plus récents sur le

processus historique de la croissance, et je poursuivrai pour montrer que ceux qui analysent le miracle économique des pays d'Extrême-Orient, aussi bien que ceux qui analysent la crise qu'ont connue ces pays, ont davantage d'idées à tirer de l'histoire économique et de comparaisons historiques appropriées. J'évoquerai la tendance, dans l'application de l'analyse statistique à l'histoire économique (la cliométrie), à raisonner en termes de niveau de vie plutôt qu'en termes de production, et j'indiquerai qu'il s'agit là d'un domaine où l'interaction entre les économistes du développement et les historiens de l'économie devrait porter ses fruits. Enfin, je tenterai d'apporter quelques réponses brèves aux trois questions posées précédemment.

L'héritage de deux anciennes générations d'historiens de l'économie

La première génération d'historiens de l'économie confirmés de l'après-Guerre s'est livrée à quelques généralisations remarquables sur l'expérience historique du développement économique. Les implications politiques de celles-ci semblent avoir été importantes, de même que leur impact sur la conscience de la plupart des économistes. Par la suite, les premiers spécialistes en cliométrie n'ont pas tardé à entrer en scène, et une histoire économique néoclassique s'est imposée, plutôt empreinte de scepticisme à l'égard de ces idées. La cliométrie, étant fermement enracinée dans l'économie orthodoxe, avait moins de chances de produire des théories sensationnelles, propres à frapper l'esprit des économistes du développement, même s'il restait intéressant, au moins dans certains cas, de considérer les changements technologiques et institutionnels comme endogènes. Cette section présente une rétrospective de ce que ces deux générations nous ont appris.

La transition démographique

Même s'il y a eu des prédécesseurs, l'énoncé classique de la théorie de la transition démographique se trouve dans Notestein (1953). Sa formulation a constitué un paradigme dominant, aussi bien en économie du développement qu'en histoire économique, jusqu'au début des années soixante-dix environ. L'approche était celle d'une théorie du développement par étapes: les sociétés passent d'une phase de croissance démographique lente, caractérisée à la fois par des taux de natalité et de mortalité élevés, à une phase de croissance démographique rapide, au cours de laquelle la modernisation entraîne une chute de la mortalité, puis, après un moment, à une phase de maturation caractérisée à la fois par des taux de natalité et de mortalité faibles et par une croissance démographique à nouveau modérée. Cette perception des choses, fondée sur l'expérience de l'histoire européenne, et dont l'interprétation courante veut que le développement constitue « la meilleure forme de contraception », avait de quoi rendre à la fois optimiste et pessimiste. Même si, en fin de compte, le développement économique devait résoudre le problème de la population, la modernisation entraînant une évolution de l'économie de la reproduction, il ne pouvait, à court terme, qu'aggraver inévitablement la pression démographique.

Le progrès de la science médicale et les programmes de santé publique ont considérablement réduit le lien entre la croissance économique et la mortalité, et ont réduit celle-ci bien davantage que l'expérience du passé ne pouvait le laisser prévoir (Preston, 1975). Cette constatation a remis en cause les détails des projections fondées sur l'histoire économique de l'Europe, plutôt que les prémisses de base de la théorie de la transition. L'étude

historique de la fécondité a soulevé bien davantage de questions fondamentales et d'implications politiques différentes, plus particulièrement à la lumière du Projet européen sur la fécondité (Coale et Watkins, 1986) et des prudentes formulations de la théorie micro-économique du choix contraceptif des ménages (Easterlin, 1978).

Ces recherches ont notamment permis de constater que des variations dans le coût des moyens contraceptifs ou une évolution des goûts, sans parler des variables plus évidentes du revenu et du salaire féminin, pouvaient influencer sur l'effectif familial désiré. Elles ont également permis d'observer que le déclin de la natalité, en Europe, se produisait presque en même temps dans des pays se trouvant à des degrés très divers du développement économique. On a aussi constaté que la fécondité, avant le déclin, était variable, et bien en deçà du maximum biologique, et enfin, que le contexte culturel jouait un rôle important dans la diffusion du contrôle des naissances. Cela impliquait clairement que les programmes de *planning* familial étaient bien plus susceptibles d'avoir un impact sur la fécondité, même lorsque le niveau de développement était faible, que les promoteurs de la théorie de la transition ne l'auraient imaginé (Knodel et van de Walle, 1979).

De manière certaine, ceci n'invalide pas la prédiction selon laquelle le développement économique serait accompagné d'une transition démographique, et l'histoire plus récente ne l'invalide pas non plus. Cependant, plus personne ne prétend que le moment précis où la fécondité chutera est prédictible (Kirk, 1996). Ainsi, selon Bongaarts et Watkins (1996), dans les pays en développement, aujourd'hui, la fécondité semble en général ne pas être affectée lorsque l'Index du développement humain (IDH) est inférieur à 0,4, cependant, presque tous les pays se trouvent en transition lorsque cet indice dépasse 0,6. Il semble que cela ait aussi été le cas pour l'Europe, selon les estimations de l'IDH dans Crafts (1997). (Dans l'Europe du 19^e siècle, la France fait exception, avec l'apparition d'un phénomène de limitation familiale dans les années 1820, alors que l'IDH devait être nettement inférieur à 0,3.)

Les historiens aiment souvent insister sur l'influence de la culture sur le niveau de la fécondité. Ils admettent cependant que dans l'état actuel des connaissances, on ne peut clairement savoir quels aspects culturels sont décisifs, ni dans quelle mesure ces aspects exercent une influence déterminante sur la diffusion du contrôle des naissances (coûts contraceptifs) ou dans quelle mesure ils font évoluer les idées sur l'acceptabilité d'une famille avec peu ou pas d'enfants – c'est-à-dire dans quelle mesure ces facteurs participent à l'évolution des goûts (Alter, 1992). Il conviendrait aussi de ne pas oublier que des facteurs économiques plus étroitement liés aux coûts que représentent les enfants, en termes d'opportunités d'emploi pour les femmes ou en termes de scolarité par exemple, semblent avoir eu un impact sur la fécondité pendant la période du déclin (Crafts, 1984a; Anderson, 1998).

Pour que l'on puisse réellement comprendre le déclin de la fécondité en Europe, bien d'autres recherches historiques restent à réaliser. Il est évident que la conception qui ressortait de la théorie initiale de la transition démographique était par trop simpliste, et de nature à induire les décideurs politiques en erreur. Le projet européen sur la fécondité a permis d'atteindre un niveau de description plus élaboré, mais les économistes du développement ne disposent encore à l'heure actuelle d'aucune analyse générale convaincante à laquelle ils puissent se référer.

Une comptabilité de la croissance

L'idée d'une comptabilité de la croissance a fait son chemin au début des années cinquante. Il s'agissait essentiellement d'un outil de description historique, émanant du programme de recherche historique sur le revenu national du National Bureau of Economic Research (NBER), sous la direction de Kuznets. Les premiers messages provenant de cette comptabilité se fondaient tous sur une vision à long terme de la croissance économique américaine. La grande et frappante idée qui s'en dégageait était que sur huit décennies, la croissance externe par habitant provenait pour une très forte part (pour peut-être 90 %) de la partie résiduelle (Abramovitz, 1956). Solow (1957) aboutit à des résultats similaires, et les mit en relation avec la théorie de la croissance. Hendrick (1961) parvint également à ces résultats : ses travaux complétèrent la somme de connaissances accumulées sur les tendances de la productivité aux Etats-Unis. Un programme international de recherche fut lancé sous la direction d'Abramovitz et de Kuznets, pour obtenir des études à long terme similaires sur d'autres pays industrialisés, parmi lesquels la France, le Japon et le Royaume-Uni. Maddison (1987) propose un aperçu de ces travaux, parmi d'autres.

L'intérêt de la technique de la comptabilité de la croissance, qui a été par la suite affinée et réinterprétée, n'est plus à démontrer. Dans les années quatre-vingt-dix, elle a connu un regain notable, dans le contexte du débat sur les déterminants de la croissance rapide des pays d'Extrême-Orient (Young, 1995, 1998; Collins et Bosworth, 1996; Hsieh, 1997), et on l'a rattachée à la théorie actuelle de la croissance (Barro, 1998). Avec la poursuite des recherches, l'idée initiale de l'importance prépondérante à accorder à la partie résiduelle ne s'est pas avérée généralisable, ni même particulièrement solide. C'est en partie le résultat d'une meilleure évaluation des facteurs, et plus particulièrement la reconnaissance explicite du rôle du capital humain.

Il apparaît également que la contribution ainsi évaluée varie notablement d'un pays à l'autre et d'une période à l'autre, même lorsque les estimations sont réalisées à l'aide des mêmes systèmes de pondération et des mêmes procédures, comme le montre le tableau 1. Les variations observées semblent refléter plusieurs facteurs qui sont maintenant mieux connus qu'à l'époque des premiers travaux sur ce sujet, dans les années cinquante. Il s'agit des variables qui contribuent aux économies d'échelle, à l'amélioration de l'allocation des ressources et à la croissance de la productivité totale des facteurs, et qui peuvent conduire à surestimer la contribution du progrès technologique. Inversement, la croissance de la productivité totale des facteurs peut conduire à sous-estimer la contribution du progrès technologique en cas d'innovation endogène, ou lorsque l'intensification du capital et l'économie de main-d'œuvre, conjointement avec une substitution inélastique des facteurs, forment un biais. L'effet de l'évolution technologique sur l'économie des facteurs a été très variable selon les époques (Abramovitz, 1993).

L'évolution des technologies a davantage d'impact sur la croissance globale de la productivité totale des facteurs lorsqu'elle agit comme un « ferment », c'est-à-dire lorsque les nouvelles technologies trouvent des applications diversifiées et exercent d'importants effets d'entraînement. Il semble qu'aux Etats-Unis, la croissance de la productivité totale des facteurs ait été de ce type dans les années vingt, mais pas dans les années soixante (Harberger, 1998; David et Wright, 1999). Nous avons aussi appris que les potentialités de croissance de la productivité totale des facteurs varient considérablement d'une économie à l'autre, pour des raisons qui, de l'aveu même des économistes des principaux courants actuels, ne

Tableau 1. Comptabilité de la croissance: comparaison des déterminants de la croissance, pour une sélection de pays et de périodes

(variation moyenne annuelle en pourcentage ; les nombres entre parenthèses sont des pourcentages du total)

Pays et priode	Capital	Travail	Productivité totale des facteurs	Output
<i>Royaume-Uni</i>				
1780-1831	0,6 (35)	0,8 (47)	0,3 (18)	1,7
1831-73	0,9 (38)	0,7 (29)	0,8 (33)	2,4
1873-1913	0,8 (42)	0,6 (32)	0,5 (26)	1,9
<i>Etats-Unis</i>				
1800-55	1,4 (35)	2,4 (60)	0,2 (5)	4,0
1855-90	2,0 (50)	1,6 (40)	0,4 (10)	4,0
1890-1905	1,6 (42)	1,3 (34)	0,9 (24)	3,8
<i>1913-50</i>				
France	0,6 (55)	-0,2 (-19)	0,7 (64)	1,1
Allemagne	0,6 (46)	0,4 (31)	0,3 (23)	1,3
Japon	1,2 (55)	0,3 (13)	0,7 (32)	2,2
Royaume-Uni	0,8 (62)	0,1 (7)	0,4 (31)	1,3
Etats-Unis	0,9 (32)	0,6 (21)	1,3 (47)	2,8
<i>1950-73</i>				
France	1,6 (32)	0,3 (6)	3,1 (62)	5,0
Allemagne, Rép. Féd.	2,2 (37)	0,5 (8)	3,3 (55)	6,0
Japon	3,1 (34)	2,5 (27)	3,6 (39)	9,2
Royaume-Uni	1,6 (53)	0,2 (7)	1,2 (40)	3,0
Etats-Unis	1,0 (26)	1,3 (33)	1,6 (41)	3,9
<i>1973-92</i>				
France	1,3 (57)	0,4 (17)	0,6 (26)	2,3
Allemagne, Rép. Féd.	0,9 (39)	-0,1 (-4)	1,5 (65)	2,3
Japon	2,0 (53)	0,8 (21)	1,0 (26)	3,8
Royaume-Uni	0,9 (56)	0,0 (0)	0,7 (44)	1,6
Etats-Unis	0,9 (38)	1,3 (54)	0,2 (8)	2,4
<i>1978-95</i>				
Chine	3,1 (41)	2,7 (36)	1,7 (23)	7,5
<i>1960-94</i>				
Hongkong	2,8 (38)	2,1 (29)	2,4 (33)	7,3
Indonésie	2,9 (52)	1,9 (34)	0,8 (14)	5,6
Corée du Sud	4,3 (52)	2,5 (30)	1,5 (18)	8,3
Malaisie	3,4 (50)	2,5 (37)	0,9 (13)	6,8
Philippines	2,1 (55)	2,1 (55)	-0,4 (-10)	3,8
Singapour	4,4 (54)	2,2 (27)	1,5 (19)	8,1
Taiwan	4,1 (48)	2,4 (28)	2,0 (24)	8,5
Thaïlande	3,7 (49)	2,0 (27)	1,8 (24)	7,5

(suite du tableau page suivante)

Tableau 1. (suite)

<i>Pays et période</i>	<i>Capital</i>	<i>Travail</i>	<i>Productivité totale des facteurs</i>	<i>Output</i>
1960-94				
Asie du Sud	1,8 (43)	1,6 (38)	0,8 (19)	4,2
Amérique latine	1,8 (43)	2,2 (52)	0,2 (5)	4,2
Afrique	1,7 (59)	1,8 (62)	-0,6 (-21)	2,9
Moyen-Orient	2,5 (56)	2,3 (51)	-0,3 (-7)	4,5

Sources : Royaume-Uni, 1780-1913 : Matthews, Feinstein et Odling-Smee (1982) ; Crafts (1995). (Les estimations pour les années antérieures à 1856 concernent la Grande-Bretagne.) Etats-Unis, 1800-1905 : Abramovitz, 1993. Membres du « G7 » : 1913-1950, Maddison (1991) ; 1950-1992, Maddison (1996). Extrême-Orient : d'après Collins et Bosworth (1996) sauf pour Hongkong, d'après Young (1995), et pour la Chine, d'après Maddison (1998), l'une et l'autre avec des parts de facteurs ajustées en fonction des hypothèses de Collins et Bosworth. Asie du Sud, Amérique latine, Afrique et Moyen-Orient : Collins et Bosworth (1996).

sont pas compatibles avec les thèses de l'économie néoclassique traditionnelle (Prescott, 1998). Enfin, en moyenne, les technologies ont évolué à un rythme plus rapide au 20^e siècle qu'au 19^e siècle.

Si la généralisation simple dont nous sommes partis n'a plus cours, la richesse du savoir apportée par les recherches sur la comptabilité de la croissance nous a permis de disposer d'un outil de diagnostic précieux pour l'évaluation des résultats en termes de croissance – même si cet outil suppose un grand nombre de données disponibles. En particulier, lorsque l'on impose à des groupes de pays une pondération des facteurs standardisée, la comptabilité de la croissance est très précieuse pour évaluer les performances, comme le montrent de récents travaux concernant les pays d'Extrême-Orient (voir « Le miracle et la crise des pays d'Extrême-Orient », p.*/*/numéro de page/*/*/).

La courbe de Kuznets

Simon Kuznets a été l'un des principaux pères fondateurs de l'étude de la croissance économique actuelle. Il a été plus circonspect que bien d'autres chercheurs de sa génération, mais on lui doit une théorie qui à ce jour suscite toujours des recherches empiriques. Il supposait, d'après des travaux empiriques antérieurs, qu'au cours du processus de développement économique, la répartition du revenu devait suivre une courbe en U renversé, devenant de plus en plus égalitaire puis de moins en moins égalitaire (Kuznets, 1955).

Cette théorie fait toujours l'objet d'une vive contestation de la part des économistes du développement, dont les résultats semblent très sensibles à la méthodologie statistique et aux jeux de données utilisés. Parmi les études les plus récentes, à base de nombreuses données comparatives, deux d'entre elles ont abouti à des résultats diamétralement opposés, concernant la validité de la courbe de Kuznets dans des exemples récents de développement (Jha, 1996 ; Deininger et Squire, 1998). L'analyse à long terme menée par les histo-

riens de l'économie donne des résultats contradictoires. L'Europe occidentale aura peut-être connu une courbe de Kuznets au début de sa modernisation, fondée sur le mécanisme de l'urbanisation que Kuznets lui-même évoquait (van Zanden, 1995). Pendant deux siècles, jusqu'au milieu des années soixante-dix, l'expérience américaine correspond probablement au phénomène de Kuznets. En revanche, dans l'histoire de l'Angleterre, à partir de 1688, ce phénomène n'est pas clairement visible. Dans ces deux pays, les inégalités se sont nettement aggravées depuis 25 ans (Lindert, 1997). Dans la période de mondialisation qui a précédé 1914, les migrations en masse semblent avoir provoqué une aggravation des inégalités dans les régions d'accueil, comme aux États-Unis, mais provoqué le contraire dans les pays d'origine, dont l'Italie et la Suède (Williamson, 1997). Il semble que dans le meilleur des cas, la généralisation du phénomène de Kuznets ne soit pas évidente.

Bien que les études historiques menées en réponse à la thèse de Kuznets ne l'aient pas confirmé, nous avons vu dans quelle direction il conviendrait d'orienter les recherches, et nous pouvons éliminer l'hypothèse, trompeuse mais apparemment tenace, d'un inévitable dilemme entre le développement et l'égalité. Il semble plutôt qu'un certain nombre de facteurs soient de nature à favoriser l'inégalité de revenu avant impôt. La politique peut agir sur certains de ces facteurs, et l'impact d'une bonne partie d'entre eux a varié selon les époques : évolution démographique, formation de capital humain, biais de l'évolution technologique et effets d'Engel. Chercher à utiliser les courbes de Kuznets comme un moyen de prévoir la répartition future du revenu ou comme une aide à la décision politique semble donc être une démarche mécanique et vaine.

Les « étapes » de Rostow et le « retard » de Gerschenkron

La contribution la plus brillante de la période des pionniers restera la théorie de la croissance économique par étapes de Rostow, et en particulier sa notion de « décollage dans une croissance auto-entretenu », exposée pour la première fois dans un article (Rostow, 1956) puis dans un petit ouvrage (Rostow, 1960). L'idée était celle d'une progression linéaire vers une économie avancée, à travers cinq étapes, parmi lesquelles le décollage était la troisième, les deux premières étapes s'appelant « société traditionnelle » et « conditions initiales pour le décollage ». Le cas paradigmatique était celui de la Grande-Bretagne, les autres pays étant supposés avoir suivi ses traces. Le décollage nécessitait un doublement du taux d'investissement productif, le développement d'un ou plusieurs secteurs de pointe avec des effets notables d'entraînement, et un cadre institutionnel approprié à la réalisation d'une révolution industrielle dans les deux ou trois décennies à venir. L'étape précédente, celle des conditions initiales, était une période d'investissements en capital social, de développement d'une infrastructure institutionnelle et juridique propre à faciliter l'investissement et l'innovation, et au cours de laquelle une agriculture dynamique permettait de ménager les facteurs de production et de nourrir une main-d'œuvre non agricole en expansion.

La publication de l'ouvrage de Rostow provoqua rapidement un torrent de commentaires, et alimenta la recherche empirique à plus long terme, celle-ci s'employant à analyser les fondements quantitatifs de ses hypothèses. Les principales tendances de l'opposition devinrent bientôt évidentes. Un rapport de conférence, diffusé peu de temps après la publication de l'ouvrage, en rend très bien compte (Rostow, 1963). D'un point de vue théorique, on y trouve des objections relatives au défaut d'explication sur la manière dont

les économies passent d'une étape à une autre, ou au fait de ne pas avoir su définir les conditions nécessaires et suffisantes pour caractériser une étape. On y trouve également des remarques selon lesquelles le décollage devrait se produire (ou s'est effectivement produit) en l'absence d'au moins certaines des conditions initiales. On y trouve enfin des argumentations selon lesquelles l'expérience d'un pays pionnier dans l'industrialisation et celle d'un pays suiveur ne pouvaient être que différentes. Ce qui était peut-être plus condamnable encore, c'était les recherches empiriques qui ne débouchaient pas sur l'identification d'un décollage dans l'histoire économique de pays tels que la France (Marczewski, 1963), ou qui aboutissaient à considérer la Grande-Bretagne comme un cas à part et à conclure que l'investissement avait connu, au cours de l'industrialisation de l'Europe, une expansion bien moindre que ce que supposait Rostow (Crafts, 1984b), ou qui remettaient en question le rôle du chemin de fer en tant que secteur de pointe dans la croissance économique de l'Amérique (Fogel, 1964).

L'abandon des thèses de Rostow fut en partie une conséquence de l'influence considérable de l'approche de remplacement qui était celle de Gerschenkron (1962), lequel se trouvait au premier rang de ceux qui doutaient de l'idée qu'il doive exister des conditions initiales au décollage. Il proposa que les conditions initiales puissent être remplacées par des substituts : l'innovation institutionnelle pouvait circonvier l'instauration des relations de marché, l'Etat pouvait se substituer au marché des capitaux, les profits des monopoles pouvaient constituer l'épargne nécessaire au financement de l'investissement, le système bancaire pouvait fournir les compétences de gestion et d'entreprise, et le commerce extérieur pouvait subvenir aux besoins de l'industrie nationale en lieu et place de l'agriculture nationale.

La force de cette conception de Gerschenkron réside dans son idée que les éléments de substitution aux conditions initiales alléguées par Rostow pouvaient être considérés comme des réponses au retard économique au début de l'industrialisation. Ainsi, par exemple, la rétention des profits et l'investissement privé devaient être la règle dans les pays bien avancés, tandis que dans un contexte de retard relatif, c'étaient la finance bancaire et les compétences de gestion et d'entreprise qui devaient prendre de l'importance. Enfin, dans un contexte de retard extrême, l'Etat serait la cheville ouvrière de l'investissement industriel (Sylla, 1991). On observe aussi des similarités évidentes avec la conception du « big push » concernant l'industrialisation dans les pays en développement, populaire dans les années quarante, ainsi qu'avec les recherches récentes sur le stade de développement de l'industrialisation des pays d'Extrême-Orient (Amsden, 1989 ; Wade, 1990).

Une version grossièrement résumée des idées de Gerschenkron sert de référence à des tests statistiques de « l'hypothèse du retard », dans lesquels on s'intéressait en particulier à sa suggestion selon laquelle un retard économique offrirait à un pays davantage d'opportunités d'avoir une croissance rapide, une fois apportée une réponse valable à la question des institutions. La croissance s'appuierait sur l'industrie plutôt que sur l'agriculture, et sur l'investissement et les biens de production plutôt que sur les biens de consommation. L'analyse statistique de ces hypothèses fournit des résultats mitigés, et non pas une confirmation claire (Trebilcock, 1981 ; Crafts, 1984b). En particulier, il semble que l'idée d'associer le retard à une poussée décisive de croissance des outputs industriels soit contredite par les données disponibles, lorsque celles-ci se trouvent soumises à l'analyse sur des périodes successives (Crafts, Leybourne et Mills, 1990).

Dans le compte-rendu que fait Gerschenkron du retard de l'industrialisation de

l'Europe, le point le plus approfondi est sans doute le rôle du système bancaire. Là encore, certains ont émis de sérieux doutes, notamment à propos des idées concernant l'impact des banques, au début de l'industrialisation, dans le cas exemplaire de l'Allemagne (Fohlin, 1998). Même si l'image du rôle des banques dans l'investissement qui en ressort est plus subtile et plus nuancée que Gerschenkron ne le suggérait, il semble que ses idées aient quelque validité. Lorsque l'on analyse l'impact de la finance sur le développement, sans doute faut-il prendre en considération l'ensemble des mécanismes institutionnels en place et tout ce qui les sous-tend d'un point de vue juridique (Sylla, 1991). Les travaux les plus récents, consacrés au rôle des institutions financières dans le développement économique, vont généralement dans le même sens.

Dans la littérature de l'histoire économique de l'Europe, le schéma de Rostow n'a pas tardé à tomber en désuétude, et l'idée s'est imposée que le développement pouvait se faire selon plusieurs chemins. Si l'approche de Gerschenkron, du moins dans son esprit, reste utile pour réfléchir sur le développement économique (Sylla et Toniolo, 1991), la conclusion générale à laquelle on parvient est qu'il n'existe pas de typologie pour l'étude de l'industrialisation de l'Europe au 19^e siècle (O'Brien, 1986). Le rejet empirique des faits stylisés, dans ces grandes théories, est très lié aux résultats des recherches empiriques sur la tradition historique de la comptabilité du revenu national, des recherches dont le fer de lance, à l'origine, fut Kuznets. Ces idées, toujours florissantes, ont constitué une contribution essentielle à l'économie empirique de la croissance. C'est à Maddison (1982, 1995) qu'on en doit la compilation et l'évaluation.

Même si l'on ne saurait s'en satisfaire en tant que généralisations descriptives, les travaux de Rostow, et surtout ceux de Gerschenkron, contiennent certaines idées qui devraient rencontrer davantage d'écho chez la plupart des économistes d'aujourd'hui que chez ceux des années soixante et soixante-dix. Ainsi, dans le domaine de la nouvelle géographie économique en particulier, les effets de lien selon Rostow sont de nouveau en vogue, dans des modèles de concurrence imparfaite, d'effets externes et de rendements d'échelle croissants, utilisés par exemple dans l'analyse des divers aspects de l'industrialisation (Puga, 1998). De même, les idées sur l'importance éventuelle des problèmes de coordination dans le développement et sur l'intervention de l'Etat comme moyen d'éviter une situation d'équilibre défavorable ont été formalisées dans des modèles de rendements croissants qui prennent en compte la nature non échangeable de certains inputs (Ciccone et Matsuyama, 1996; Rodrik, 1996a), ce qui revient dans une certaine mesure à réhabiliter la notion de « big push » qui avait la faveur de Gerschenkron.

Pour mieux appréhender les idées de Gerschenkron sur les limites de l'entreprise, sur le rôle de l'Etat et sur le type de financement qui serait le plus adapté dans des conditions de retard économique, on peut recourir à la littérature concernant l'asymétrie de l'information et les coûts de transaction. On le voit, un Etat suffisamment puissant peut jouer un rôle clé dans la promotion et la coordination de l'investissement lorsque les marchés de capitaux ne sont pas encore suffisamment développés, mais il lui faut, pour cela, pouvoir neutraliser les tendances à la recherche de rente, à l'aide d'une technologie appropriée (Lee, 1992). Dans le contrôle ou le guidage des entreprises, aux premiers stades de l'industrialisation, la finance bancaire présente des avantages indéniables, mais l'offre de crédit bancaire est liée de manière critique à la qualité du système juridique (Levine, 1998). Les sources externes de financement n'afflueront pas si les investisseurs étrangers ont trop peu de droits et si l'applicabilité des contrats laisse trop à désirer (La Porta et autres, 1997). Le

développement des groupes d'affaires est cependant un moyen de réduire les problèmes de blocage (Khanna, 1999).

L'approche par les coûts de transaction comme l'approche par les lacunes contractuelles traduisent le fait que dans un contexte de systèmes légaux lacunaires, de marchés étroits et d'intensification de la spécificité des actifs, la hiérarchie prend plus d'importance et les marchés sont moins fiables. Une chose semble cependant évidente: avec le progrès du développement, il devient plus intéressant de se rapprocher de l'orthodoxie des marchés et de libéraliser le système financier, pour pouvoir notamment améliorer la productivité et permettre une allocation des ressources plus efficace. La nécessité d'une telle transition et les difficultés qu'elle peut entraîner n'ont malheureusement pas été suffisamment étudiées.

Le fait que l'on puisse interpréter les idées de Gerschenkron selon les termes microéconomiques d'aujourd'hui ne signifie pas que sa vision sous-jacente du rôle de l'Etat dans le processus de développement est acceptable. Au contraire, on constate qu'il accorde bien trop d'importance au rôle du capital et bien insuffisamment d'importance aux gains de productivité, et Gerschenkron nous semble aussi trop excessif à propos des dangers que représente la carence de l'Etat, par opposition à la carence du marché. Toujours est-il que des travaux de Gerschenkron se dégagent une conclusion évidente qui a gardé sa validité, que les pays qui se développent à partir d'une situation de retard économique connaîtront probablement, dans les premiers stades de leur développement, des configurations institutionnelles très différentes de celle des Etats-Unis, par exemple, et que les dispositifs optimaux ne resteront pas les mêmes au cours du processus de développement.

La nouvelle histoire économique

L'irruption de la révolution cliométrique dans l'histoire économique est traditionnellement jalonnée dans le temps par le premier congrès annuel de la Cliometrics Association à Purdue, en 1960. Les premiers travaux de l'Ecole cliométrique furent dominés non pas tant par la magie de l'économétrie que par l'application de l'économie néoclassique, en particulier de la théorie des prix, à l'examen des faiblesses logiques des histoires racontées par les historiens traditionnels. Au bout de plusieurs décennies, tout cela a pris la forme d'un épais corpus de travaux détaillés, qui s'est progressivement enrichi d'études économétriques plus élaborées et d'analyses des problèmes microéconomiques d'organisations, de coûts de transaction, etc. Les économistes disposent ainsi, en quelque sorte, d'une véritable somme de connaissances.

Ce genre de travaux fournit cependant moins de généralisations frappantes dignes d'attirer l'attention des économistes du développement. Cela tient en partie au fait que la nouvelle histoire économique met souvent en jeu des techniques normalisées, en termes d'économie appliquée. Les résultats sont donc moins empreints de nouveauté. Par ailleurs, les tentatives de quantification du passé ont souvent fait prendre conscience que les anciennes généralisations, dans le meilleur des cas, ne pouvaient être que des demi-vérités. Comme le dit McCloskey dans son étude sur les premiers travaux menés dans ce domaine, «les conclusions ont souvent été des variations sur le thème "Le marché fonctionne bien, grâce à Dieu"» (McCloskey, 1978 : 21). Un exemple notable de cette approche est la manière dont la nouvelle histoire économique a démystifié la notion de carence des dirigeants dans l'économie britannique de la fin de l'époque victorienne, en montrant que les choix techniques contradictoires se justifiaient selon les critères de maximisation du profit aux coûts

relatifs des facteurs en Grande-Bretagne (McCloskey et Sandberg, 1971) et que les rendements des investissements étrangers justifiaient amplement le recours à une grande partie de l'épargne britannique à l'étranger plutôt qu'à l'épargne domestique (Edelstein, 1976).

La grande leçon à tirer par rapport à la croissance économique était que même les bouleversements technologiques les plus profonds n'exercent qu'un effet limité sur la croissance globale, surtout au début. C'est ce qui ressort nettement des premières études dans ce domaine, celles de Fogel (1964) et de Fishlow (1965) consacrées à l'impact du chemin de fer sur la croissance économique aux Etats-Unis, à une époque où la part de l'épargne sociale dans le produit intérieur brut (PIB) est estimée représenter l'équivalent de deux ans de croissance seulement. Dans de nombreux cas, le transport fluvial constituait un bon substitut au transport ferroviaire, et les voies de chemin de fer n'ont jamais eu une telle importance par rapport au stock total de capital de l'économie américaine. Cet enseignement sur l'impact des inventions technologiques sur l'économie semble consistant. Il a retrouvé récemment une certaine actualité, avec l'essor de la technologie informatique à la fin du 20^e siècle, comme le montre une étude qui rappelle l'époque de Fogel et de Fishlow (Sichel, 1997).

Il conviendrait de reconnaître que la nouvelle histoire économique de ces premières années reposait essentiellement sur les hypothèses de l'économie néoclassique de l'époque. Par la suite, une partie de cette orthodoxie s'est trouvée remise en cause, et, les techniques d'analyse ayant évolué, avec en particulier l'adoption des concepts de concurrence imparfaite et de rendements croissants, les vieilles certitudes ont été ébranlées. Ainsi, la nouvelle économie industrielle, la nouvelle économie internationale, la nouvelle géographie économique et la nouvelle théorie économique de la croissance appellent-elles à repenser quelque peu les premiers résultats de la cliométrie.

Ainsi, par exemple, l'estimation de l'épargne sociale liée aux voies de chemin de fer, que fait Fogel, est avant tout l'analyse coût-profit conventionnelle d'un (vaste) projet de transport sur la base d'une matrice d'itinéraires fixés, conçue pour obtenir une évaluation dans laquelle les profits du transport sont considérés comme un estimateur acceptable du profit économique global et dans laquelle les effets de lien sont négligés. Dans une situation de concurrence parfaite et de rendements d'échelle constants, et dans le contexte d'un modèle de croissance exogène, ces hypothèses seraient correctes. Dans le contexte de la nouvelle géographie économique, en revanche, elles ne sont pas valides. On en est arrivé à un point où la modélisation de l'équilibre général sur ordinateur peut englober divers cas de figure, y compris la concurrence imparfaite, les effets d'agglomération et la variation du nombre de producteurs dans le secteur des activités faisant appel aux transports. A l'aide d'un modèle calibré, Venables et Gasiorek (1998) constatent que le ratio des profits du fret sur les profits calculés selon l'analyse coût-profit conventionnelle doit être compris entre 1,4 et 1,65. De même, Baldwin (1989), à propos du marché européen, note que le fait d'intégrer la croissance endogène dans l'analyse peut aboutir à grever le résultat statique de l'analyse coût-profit d'effets significatifs de taux de croissance. Rien de tout cela ne saurait cependant justifier le rétablissement du mythe selon lequel le chemin de fer serait indispensable.

De manière plus générale, la principale faiblesse de la nouvelle histoire économique, à l'instar des théories qui l'ont précédée, et malgré de louables tentatives, aura été l'inadéquation de ses outils analytiques pour traiter les thèmes centraux de l'histoire économique à long terme: les changements institutionnels et technologiques endogènes. De l'histoire

économique, les économistes du développement peuvent souhaiter surtout qu'elle leur apporte des enseignements dans ces domaines, car il s'agit de questions qui sont au cœur de la divergence sur le long terme.

Les cliométriciens, comme par exemple Rosenberg (1982) et Mokyr (1990), ont apporté d'intéressantes contributions à l'histoire de la technologie, et, de manière plus générale, l'analyse de l'évolution technologique est l'un des points forts de la recherche en histoire économique. Par ailleurs, on trouve dans ces travaux une approche subtile des aspects économiques de la diffusion et du transfert de la technologie (David, 1991 ; Nelson et Wright, 1992), de l'impact des dotations de facteurs sur les choix techniques (James et Skinner, 1985) et des processus d'apprentissage (David, 1975 ; Allen, 1983) qui a exercé une forte influence dans le domaine de l'économie de la technologie.

Toujours est-il que le débat d'Habbakuk sur le rôle des dotations de facteurs dans la technologie en Amérique et en Grande-Bretagne au 19^e siècle, comme le montre si clairement David (1975), a mis en lumière les difficultés de la cliométrie à répondre aux questions sur les déterminants des changements technologiques. Par ailleurs, si, dans l'histoire de la cliométrie, la prise en compte des conséquences de l'économie de facteurs dans l'évolution technologique est un aspect important, l'explication de ces biais changeants dans le temps en est encore à ses débuts. Les cliométriciens ont réussi à démystifier les formulations abruptes des fluctuations dans le rythme de l'évolution technologique en termes de cycles de Kondratieff (Solomou, 1987), mais ils ne sont pas parvenus à expliquer le déroulement dans le temps de la Révolution industrielle.

Les débuts de l'histoire de la cliométrie furent aussi marqués par des premières tentatives pour intégrer l'évolution des institutions dans les lignes Coasiennes et pour y voir une réponse à l'évolution des prix relatifs. L'essai le plus consistant fut celui de North et Thomas (1973). Son principal auteur est devenu par la suite l'une des critiques les plus perspicaces de ce livre. North affirme aujourd'hui que l'évolution des institutions est un processus plus compliqué que ne l'admettaient les premiers économistes de la cliométrie, car nous ne pouvons pas compter sur les propriétés d'entraînement des marchés performants, et il nous faut rester attentifs aux contraintes informelles et à l'éventualité de phénomènes de dépendance du chemin suivi.

La première Révolution industrielle

Dans les années cinquante, l'histoire économique, écrite dans un contexte dominé par les économistes du développement, avait tendance à prendre comme point de référence la Révolution industrielle en Grande-Bretagne. En conséquence, au cours des 20 dernières années plus particulièrement, la réévaluation quantitative de cette expérience historique s'est faite au détriment d'un certain nombre des préoccupations antérieures. Il faut surtout mentionner les estimations revues à la baisse pour les années 1780 à 1830, en ce qui concerne la croissance économique, la croissance de la productivité totale des facteurs (Crafts et Harley, 1992) et les taux d'investissement (Feinstein, 1988a) ; voir tableau 2.

L'une des implications de ces travaux est que la notion de décollage que l'on doit à Rostow semble être complètement tombée dans le discrédit. La croissance du PIB s'est accélérée de façon régulière pendant peut-être un demi-siècle, et a atteint un pic à moins de 3% par an, sans qu'apparaisse aucun signe du doublement rapide du taux d'investisse-

Tableau 2. Aspects de la première Révolution industrielle, pour une sélection d'années entre 1780 et 1913

<i>Indicateur</i>	1780	1820	1870	1913
Produit intérieur brut (PIB) par habitant (en \$ 1990 PPA)	1,787	2,099	3,263	5,032
Taux de croissance du PIB (en %)	1,0	1,9	2,4	1,4
Taux de croissance de la productivité totale des facteurs (en %)	0,05	0,40	0,75	0,45
Part de l'agriculture dans l'emploi (en %)	45	35	22,7	11,8
Investissement en pourcentage du PIB	6,0	8,3	8,7	8,7
Dépenses de recherche et développement en pourcentage du PIB				0,02
Alphabétisation des adultes (en %)	50	54	76	96
Scolarisation dans le primaire (en %)		36	76	100
Scolarisation dans le secondaire (en %)			1,7	5,6
Taux de natalité brut (pour 1 000 habitants)	34,9	40,2	35,2	24,1
Espérance de vie à la naissance (en années)	34,7	39,2	41,3	53,4
Taux moyen d'impôt direct (en %)	2,4	3,9	1,4	1,7
Coefficient de Gini pour le revenu	48,7	51,9	47,1	48,2

Remarque : les estimations concernent la Grande-Bretagne jusqu'à 1820 et le Royaume-Uni ensuite. Les taux de croissance et d'investissement sont des moyennes périodiques.

Sources : Sources : Crafts (1998), où des détails plus complets sont donnés ; pour le coefficient de Gini, qui concerne l'année disponible la plus proche, Williamson (1985) revu et corrigé par Feinstein (1988a).

ment postulé par Rostow. La notion de secteur de pointe en a également pris un coup, avec la forte insistance de la littérature récente à propos de la faible importance initiale des textiles en coton, ou même des outputs industriels, par rapport au PIB. La pondération des indices, pour refléter convenablement cet aspect des choses, a joué un rôle fondamental dans la réduction des estimations de la croissance des outputs industriels.

Le tableau 2 montre également le transfert rapide de la main-d'œuvre de l'agriculture vers l'industrie en Grande-Bretagne. Vers 1870, la proportion de cette main-d'œuvre employée dans l'agriculture était tombée à un niveau qui ne devait être atteint, en Europe continentale, qu'après la Seconde Guerre mondiale. Cela ne peut s'expliquer que dans le contexte d'une économie ouverte. D'après une modélisation de l'équilibre général sur ordinateur, il semble que ce phénomène reflète la simultanéité d'une prouesse technologique dans les principales exportations industrielles et de la pression démographique sur un secteur agricole dans lequel l'offre de terrain est inélastique (Harley et Crafts, 1998). En tout état de cause, le processus de développement de la Grande-Bretagne apparaît alors comme un exemple atypique, qui n'a été suivi nulle part ailleurs, et c'est là une raison supplémentaire d'abandonner le modèle linéaire de Rostow.

La courbe de Kuznets semble également constituer une caractérisation contestable de

l'expérience britannique en matière d'industrialisation. Les inégalités de revenu, globalement, n'ont pas dû changer beaucoup. Les données sont cependant peu abondantes, et il se peut que les inégalités se soient modérément aggravées ou réduites à certains moments. Selon Williamson (1985), au cours du 19^e siècle, un progrès technologique inégal selon les secteurs, conjointement avec des variations de l'offre et de la demande de main-d'œuvre qualifiée et non qualifiée, ont produit une courbe de Kuznets dans une économie dans laquelle la formation de capital humain était lente à réagir au nouvel environnement, mais cette idée n'a pas résisté à la critique de Feinstein (1988b).

Les recherches concernant l'expérience de l'Angleterre ont constitué un élément clé dans l'invalidation de la théorie traditionnelle de la transition démographique. L'utilisation des techniques de projection inversée a fait de remarquables progrès. Elle a permis, à partir d'échantillons prélevés dans les registres de baptêmes et d'obsèques des paroisses anglicanes, d'établir des estimations de la population anglaise et des statistiques de longévité en remontant jusqu'en 1541 (initialement in Wrigley et Schofield, 1981, et légèrement révisé in Wrigley et autres, 1997). Ces estimations ont permis de réviser radicalement l'histoire démographique de l'Angleterre et ont favorisé l'émergence d'une nouvelle philosophie en la matière, même si elles font toujours l'objet d'un grand nombre de commentaires critiques dans le monde de l'histoire démographique (Razzell, 1998). D'après les implications de ces estimations sur l'histoire de la démographie en Angleterre, la fécondité, avant la Révolution industrielle, était régulée par les mariages et était très variable, du fait d'un système malthusien légèrement homéostatique caractérisé par des dispositions préventives.

Au cours de la Révolution industrielle, la fécondité augmenta nettement, en raison d'un changement dans l'attitude de la population par rapport au mariage. C'est ce qui explique en très grande partie le surcroît de croissance démographique observé jusqu'à 1821 environ. Le courant général de limitation des familles ne commença pas avant les années 1870, époque où la Grande-Bretagne était déjà une économie hautement développée – un délai qui fait contraste avec le cas de la France, et que l'on ne s'explique encore pas bien à l'heure actuelle. Le taux de croissance naturelle atteignit un pic à environ 1,5 % par an, un chiffre modeste comparé à ceux des pays en développement de ces dernières années. Cela explique en partie la facilité avec laquelle la Grande-Bretagne s'est développée en l'absence de hausses majeures du taux d'investissement. Le potentiel de croissance de l'économie, ainsi renforcé avec l'accélération du progrès technologique, permit à l'économie nationale d'affronter la pression démographique qui aurait pu compromettre les niveaux de vie et rappeler des précédents au cours des siècles antérieurs.

Même de ce point de vue, l'industrialisation de la Grande-Bretagne n'apparaît pas comme un exemple de croissance dominée par la valeur résiduelle – ce qui peut sembler paradoxal, étant donné l'interprétation courante de cet épisode de l'histoire comme une période au cours de laquelle, pour la première fois, l'évolution technologique moderne s'est imposée d'elle-même. Cela peut en partie s'expliquer par l'idée qui précède, selon laquelle même les bouleversements technologiques les plus importants n'ont, à l'origine, qu'un impact limité sur le PIB global. Ainsi a-t-on estimé par exemple que l'épargne sociale imputable à la machine à vapeur de James Watt devait représenter autour de 0,2 % du PIB en 1800 (von Tunzelmann, 1978 : 157). Une autre explication partielle est l'inégale répartition de l'évolution technologique, celle-ci ayant eu peu d'effets sur un certain nombre de secteurs de services. Il y a aussi le fait que la pleine exploitation des nouvelles technologies ne pouvait être atteinte qu'au bout d'un délai assez long, en raison de la nécessité de l'ex-

périence et de l'apprentissage par l'action. A un niveau plus approfondi, on a pu dire aussi que dans une perspective d'innovation endogène, il s'agissait encore d'une économie caractérisée, selon des critères plus récents, par de nombreuses limitations, parmi lesquelles une science et une technologie encore lacunaires, des marchés restreints et de nombreuses opportunités attractives de recherche de rente pour les plus doués (Crafts, 1995).

En vérité, un économiste de la Banque Mondiale, à partir d'une description sommaire de l'économie britannique de la fin du 18^e siècle, et qui ne saurait pas de quel pays il s'agit, pourrait bien conclure qu'il se trouve en présence d'un cas de perspectives de développement très faibles. Le tableau 2 montre la faiblesse de l'investissement dans l'éducation scolaire formelle et dans le capital physique, malgré une fiscalité directe très limitée. Cette économie se trouvait engagée dans une guerre coûteuse, et était en train de devenir de plus en plus protectionniste, et la dette nationale enflait de manière inquiétante. En fait, les principaux points positifs n'étaient sans doute pas quantifiables, et devaient être liés aux fondements constitutionnels des droits de la propriété (North et Weingast, 1989) ainsi qu'à un avantage comparatif dans les inventions, au niveau micro, fondées sur l'expertise et sur les institutions qui favorisaient une diffusion relativement rapide de la technologie et du savoir (Mokyr, 1993).

Les recherches qui ont suivi nous ont laissé une image de la Révolution industrielle en Grande-Bretagne nettement différente de celle à partir de laquelle s'est écrite l'histoire du développement dans les années cinquante. S'il est une leçon à tirer de tout cela, c'est peut-être que par bien des égards, l'expérience de la Grande-Bretagne ne constitue pas un modèle applicable aux pays en développement du monde actuel.

L'histoire économique de la troisième génération, dans le contexte des études de régression de la croissance

Au cours de la dernière décennie, ce sont souvent les études de régression de la croissance qui ont inspiré les généralisations sur la croissance économique auxquelles ont recouru les économistes du développement. Dans une certaine mesure, ces études dérivent des travaux de Maddison (1982, 1995), qui a compilé des données sur le long terme concernant la croissance économique, mais la plus grande partie de la vaste littérature consacrée aux régressions de la croissance prend pour référence les données d'après-Guerre de Summers et Heston (1988) et leurs mises à jour successives. Les deux sources fournissent des estimations de l'output réel par ouvrier ou par individu au cours des années qui précèdent, corrigées à parité de pouvoir d'achat (PPA). Ces estimations servent à étudier des phénomènes de convergence et de divergence et également à étudier les déterminants de la croissance.

Alors que les économistes de la croissance ont recouru aux études de régression de la croissance pour tenter de départager des tendances contradictoires en ce qui concerne la théorie de la croissance, les économistes du développement s'en sont servis pour faire des projections de la croissance future (Barro, 1997), pour évaluer les performances comparées, en termes de croissance, d'un pays à un autre (Banque Mondiale, 1993), pour étayer des généralisations sur le rôle de l'accumulation des facteurs et sur le retard de croissance initial (Levine et Renelt, 1992), et pour défendre par exemple l'idée selon laquelle l'ouverture économique est souhaitable pour la croissance de la productivité totale des facteurs

(Mauro, 1995). Dans ce sens, on peut voir dans le thème des régressions de la croissance la suite naturelle des travaux accomplis par Kuznets et Rostow dans les années cinquante. On peut trouver chez Barro (1997) un aperçu de l'ensemble de l'entreprise ainsi que des commentaires sur les problèmes de technique économétrique en jeu.

Dans la littérature consacrée aux régressions de la croissance, deux étapes ont rapidement été franchies. Au début, on mettait l'accent, en ce qui concerne les variables du second membre de l'équation, sur l'évaluation des niveaux d'accumulation et de revenu initial, en tant que déterminants de la croissance, et plus particulièrement sur le capital humain. L'implication de ces modèles, au sens littéral, était que les économies de transition de l'Europe de l'Est pouvaient espérer connaître une croissance rapide, puisque dans ces pays, les taux de scolarisation étaient élevés et l'écart de productivité initial était considérable. Mankiw, Romer et Weil (1992) déclarèrent que l'on pouvait être sûr de la pertinence d'un modèle de Solow étendu pour obtenir une bonne approximation de la croissance observée. Barro et Sala-i-Martin (1991) voyaient l'avenir de l'Europe de l'Est comme une sorte de processus de transition néoclassique, dans lequel une convergence de type conventionnel vers un état stable évoluerait à un taux de 2% par an. Ces vues nous semblent véritablement dépassées à l'heure actuelle, compte tenu des observations faites sur le long terme, qui sont caractérisées, comme cela a été dit récemment, par « divergence et long-gueur de temps » (Pritchett, 1997).

La génération suivante de modèles de régression de la croissance prend bien davantage en compte la qualité des institutions, en tant que variable de second membre, et se distingue par ses tentatives innovantes d'évaluer ce facteur, sous l'influence du fameux article de Knack et Keefer (1995). Dans cet article, dont bien d'autres se sont vite inspirés, on a utilisé des données issues de documents guides sur les pays à risques, publiés à l'attention des investisseurs internationaux (International Country Risk Guide, ICRG), pour évaluer la qualité des droits de la propriété, l'applicabilité des contrats, la qualité de la bureaucratie, etc. L'article montre que ces indicateurs semblent exercer une forte influence sur les performances en termes de croissance. L'argumentation sous-jacente souligne l'importance de pouvoir s'approprier les retours sur investissement, de pouvoir éviter les problèmes de blocage que connaissent parfois les investissements et de pouvoir faire en sorte de réduire les coûts. D'une certaine manière, le lien avec l'histoire économique est rompu, et North (1990) est cité comme référence explicite pour la motivation de la recherche. Les implications de cette ligne d'argumentation, pour les perspectives de croissance de certains des anciens pays communistes, sont peut-être bien moins optimistes, étant donné la faiblesse de leurs mécanismes institutionnels (BERD, 1997 : ch. 6). Dans cette littérature, les développements les plus récents se caractérisent par des tentatives innovantes d'expliquer la qualité des institutions et des orientations politiques. Ainsi, les études de régression présentées dans Easterly et Levine (1997) et dans Rodrik (1999) introduisent-elles des variables contextuelles liées aux conflits sociaux et aux divisions ethniques.

À présent, on peut considérer que cette littérature va dans le même sens qu'un courant important de la nouvelle génération de travaux d'histoire économique, avec le retour du thème de l'évolution des institutions au centre des généralisations sur l'expérience historique de la croissance. Dans ce contexte, les deux références fondamentales sont Abramovitz (1986) et North (1990). De ce fait, on peut considérer les travaux de ces deux historiens comme plus foncièrement probants que ceux de Gerschenkron, en ce qui concerne la relation entre le retard initial et la croissance (Abramovitz) et la faculté de l'Etat

de faire évoluer une économie en retard (North). On peut aussi considérer qu'Abramovitz aussi bien que North nous proposent une version bien plus élargie de l'approche de la croissance économique en termes d'innovation endogène développée par Grossman et Helpman (1991) et Aghion et Howitt (1998), mais tout aussi éloignée des conceptions néoclassiques de Mankiw, Romer et Weil (1992). De ce point de vue, il convient de remarquer l'importance fondamentale de la résolution des problèmes d'organisation et d'appropriation dans la création d'un environnement propice à l'innovation et à l'amélioration de la productivité.

Chez Abramovitz (1986), un fameux commentaire à propos de la croissance de rattrapage soulève en particulier deux questions. Tout d'abord, le rattrapage suppose la réduction d'un écart technologique, plutôt que d'un écart dans l'intensité des facteurs. Il faut pour cela une congruence technologique entre suiveurs et les leaders. En second lieu, le rattrapage suppose une «capacité sociale». Il s'agit de l'aptitude effective à assimiler la technologie des pays avancés. Abramovitz a admis que cette aptitude était difficile à évaluer ou à quantifier avec précision. Ce ne sont pas seulement des niveaux adéquats de capital humain qui sont nécessaires, mais aussi des institutions appropriées, un certain degré d'ouverture économique et un système politique qui ne s'oppose pas aux réformes ni aux activités innovatrices. Ce qui définit le potentiel d'un pays à progresser en productivité, en termes de rattrapage, c'est la présence d'une capacité sociale dans un contexte de retard technologique, tandis que des facteurs comme les conditions macroéconomiques et les structures permettant la diffusion internationale de la connaissance jouent un rôle important dans la possibilité de réaliser ce potentiel (Abramovitz, 1986 : 390).

Le rattrapage est loin d'être automatique. Il est rare que se produise un âge d'or du rattrapage, mais c'est ce que l'on peut observer lorsque tous les facteurs se trouvent réunis dans une conjoncture favorable, comme cela s'est produit dans la plus grande partie de l'Europe occidentale après la Seconde Guerre mondiale, mais non pas après la Première Guerre mondiale. Après la Seconde Guerre mondiale, les choix politiques ont joué un rôle significatif, un certain nombre de pays ayant passé des «contrats sociaux» entre le capital et le travail, qui ont permis un niveau élevé d'investissement et une modération des salaires, avec la création de technologies et de systèmes de contrôle (Eichengreen, 1996). C'est ici, et dans les incitations à la libéralisation du commerce que cela a entraîné, que réside l'importance du Plan Marshall, plutôt que dans les masses d'investissement et d'assistance technique mises en jeu (Eichengreen et Uzan, 1992).

Même si, dans le cas de l'Europe de l'après-Guerre, on pouvait observer une corrélation inverse évidente et remarquablement forte entre le niveau initial de revenu et la croissance qui s'est ensuivie, il n'en reste pas moins des cas atypiques, parmi lesquels le Royaume-Uni, dont la croissance a été d'une lenteur peu commune. Là encore, la capacité sociale y est probablement pour quelque chose, peut-être par le biais du système des relations industrielles, que les hommes politiques n'ont pas su ou pas voulu réformer, et de ses implications négatives (bloquantes) pour la croissance de la productivité totale des facteurs (Bean et Crafts, 1996). Les études de régression traditionnelles de la croissance ne sauraient refléter ce genre de lacune. On voit là le besoin de réaliser des études de cas historiques pour identifier les aspects fondamentaux de la capacité sociale plutôt que de se contenter d'espérer trouver une variable de remplacement pour étudier des profils.

North (1990) a aussi mis l'accent sur l'importance fondamentale des institutions pour la croissance – un thème que l'on retrouve tout au long de son œuvre qui s'étale sur plu-

sieurs décennies. L'idée de droits de la propriété bien définis et applicables, permettant de réduire les coûts de transaction (en termes d'exposition à des phénomènes opportunistes de blocage) et donc de favoriser un investissement et une innovation productifs, est au cœur même de la conception qu'a North du processus de croissance. Un gouvernement à la fois fort et limité est nécessaire: le gouvernement est nécessaire pour promouvoir l'autorité de la loi, mais il doit être crédible dans sa renonciation à un comportement opportuniste. Il est certain que pour des autocrates qui se fixent des horizons à court terme, le brigandage a plus d'attraits que le fait de nourrir des perspectives économiques et commerciales à long terme.

Ce que l'on voit moins bien, c'est de quelle manière il est possible de parvenir à ces objectifs souhaitables. North a souligné que non seulement il n'existe aucun processus naturel de sélection permettant d'assurer le remplacement des institutions inefficaces par des institutions efficaces, mais que les interactions et effets externes, les contraintes informelles et les intérêts particuliers en jeu dans les systèmes en place tendent à faire des changements d'institutions un processus long et laborieux, et lui confèrent un caractère de dépendance du chemin suivi. Une leçon importante est que créer une capacité sociale est une tâche très difficile. En vérité, le conseil qui semble devoir naturellement procéder de cette idée est d'«écrire une nouvelle histoire». Ce qui caractérise la littérature consacrée à l'économie du développement, à l'économie politique et aux réformes, c'est aussi l'impossibilité d'expliquer dans quelles circonstances il est politiquement envisageable de réformer les cadres institutionnels et politiques, encore que des progrès aient été réalisés dans la compréhension des mécanismes qui favorisent le statu quo et les guerres d'usure (Rodrik, 1996b).

North, comme Abramovitz, n'essaye pas de quantifier ses idées sur le lien entre la qualité des institutions et la croissance économique, et sans doute considérerait-il les tentatives de recourir à l'International Country Risk Guide (ICRG), dans la littérature sur les régressions de la croissance, comme louables mais d'un intérêt limité. En fait, une question intéressante est de savoir simplement qu'est-ce que les variables prennent en compte. Ainsi, par exemple, est-ce l'incapacité du système juridique à assurer l'applicabilité des contrats qui paralyse le système financier (Levine, 1998), ou bien la corruption agit-elle comme une sorte de taxe sur l'investissement extérieur direct (Wei, 1997)? Si c'est la «taxe» de la corruption qui doit être considérée comme le problème clé, on peut alors penser, plus subtilement, que l'importance des dégâts variera, par exemple, selon que cette taxe ressemblera davantage à une taxation forfaitaire de la part d'un gouvernement puissant ou à des abus commis par des bandits itinérants (Bardhan, 1997) – une distinction qui évoque des thèmes bien connus dans la nouvelle histoire économique des institutions. Là encore, il semble que des études de cas historiques complèteraient utilement les études de régression de la croissance de type ICRG.

En somme, le développement simultané des études de régression de la croissance et de certains des principaux thèmes des récentes études sur le processus de la croissance de la part des historiens de l'économie est encourageant. On peut y voir la possibilité d'échanges fructueux entre les économistes du développement et les historiens de l'économie, dans l'exploration des aspects de la croissance qui ne sont pas pris en compte dans le schéma élargi d'après Solow.

Le miracle et la crise des pays d'Extrême-Orient

Jusqu'à récemment, on admirait la remarquable performance de croissance d'un certain nombre de pays d'Extrême-Orient, et l'on ne prévoyait pas, en général, les crises qui allaient survenir à la fin des années quatre-vingt-dix. Ces crises ont provoqué une remise en cause du développement des pays d'Extrême-Orient. C'est une expérience qui aura constitué une bonne occasion de réfléchir sur la différence que peut représenter une perspective historique fondée sur les grandes idées de l'histoire économique et sur certains résultats pertinents de la recherche en cliométrie.

Le texte de la Banque Mondiale (1993) est un bon point de départ pour l'analyse des conceptions économiques courantes sur le développement des pays d'Extrême-Orient au début des années quatre-vingt-dix. On considérait alors que les pays d'Extrême-Orient les plus performants profitaient d'une très bonne croissance de la productivité totale des facteurs, liée à leur politique orientée vers les échanges extérieurs. On attribuait le succès exceptionnel de ces pays à la capacité de leurs gouvernements à résoudre les problèmes de coordination tout en adoptant des cadres politiques qui n'excluaient pas la recherche de rente et qui étaient généralement favorables au marché. Le développement rapide des marchés financiers était considéré comme un grand stimulant à l'investissement et à la croissance, et la politique industrielle orientée vers le crédit ne semblait pas présenter d'inconvénients.

L'évaluation des performances de croissance par la Banque Mondiale pouvait s'appuyer sur les régressions de la croissance de la première génération, dans lesquelles des variables modélisées laissaient penser que les pays d'Extrême-Orient les plus performants avaient dépassé d'environ 1,7% par an la moyenne mondiale, un chiffre à comparer avec les contre-performances respectives de 1,3 et de 1,0% du modèle de l'Amérique latine et de celui de l'Afrique (Banque Mondiale, 1993 : 54).

Les études de régression de la croissance de la deuxième génération comprennent des évaluations de la qualité des institutions. Les principaux pays d'Extrême-Orient obtiennent aussi de bons résultats selon ces variables, surtout si l'on se sert des estimations concernant les années quatre-vingt-dix. Barro (1997 : 44) a présenté des projections de croissance fondées sur une équation de ce type, avec la prise en compte notamment d'une variable « autorité de la loi » affectée d'un coefficient élevé. Ces projections suggèrent la poursuite d'une croissance importante dans un certain nombre de pays d'Extrême-Orient, la Corée du Sud figurant en tête de la liste mondiale.

Les années du miracle économique faisaient déjà l'objet de quelques réévaluations avant que ne surviennent les crises, les économistes se tournant vers la méthodologie de la comptabilité de la croissance de l'histoire économique conventionnelle (Young, 1995 ; Collins et Bosworth, 1996). Les messages qui émanaient de ces travaux étaient quelque peu différents de ceux qui provenaient des études de régression de la croissance, l'impact de la transition démographique des pays d'Asie (Bloom et Williamson, 1997) et les ratios capital-output initialement faibles (Fukuda, 1999) n'ayant pas été reflétés par les régressions dans lesquelles les parts d'investissement et la croissance démographique figuraient parmi les variables du second membre de l'équation. Replacé dans le contexte historique, le message clair que nous donne la comptabilité de la croissance, qui semble résister aux objections concernant les biais dans les données et l'économie des facteurs dans l'évolution technologique, est que la croissance de la productivité totale des facteurs, dans les pays

d'Extrême-Orient, est loin d'être exceptionnelle, même si, évidemment, elle soutient bien la comparaison avec celle que l'on observe en Afrique ou en Amérique latine.

Si l'on se réfère aux colonnes capital et travail du tableau 1, il est clair que la croissance des pays d'Extrême-Orient doit bien davantage à la contribution de l'accumulation rapide des facteurs, aussi bien du capital que du travail, que ce n'était le cas pour la croissance rapide de l'Europe à l'âge d'or. Inversement, la croissance de la productivité totale des facteurs, dans les pays d'Extrême-Orient, n'aura pas été aussi forte que dans les pays européens ayant connu une croissance de rattrapage rapide dans les premières décennies d'après-Guerre. En vérité, selon cet aspect de la croissance, les « tigres d'Asie » sont loin d'atteindre la réussite du Japon. Par ailleurs, la croissance de la productivité totale des facteurs, dans ces pays, apparaît sous un angle bien moins favorable et semble plutôt décevante si l'on mesure les possibilités de rattrapage en fonction des écarts de productivité initiaux et des niveaux initiaux d'éducation (Crafts, 1999).

Pour les économies asiatiques les plus florissantes tout au moins, cela n'enlève rien à leurs efforts exceptionnellement fructueux d'accumulation de capital humain et d'amélioration et de développement de la technologie importée (Dahlman, 1994). Cette réussite laisse penser que la croissance décevante de la productivité totale des facteurs, chez les « tigres », s'expliquerait par d'autres faiblesses du modèle de Gerschenkron. La Banque Mondiale (1993) signale un danger, mais le sous-estime, le danger que ces faiblesses donnent naissance à une politique qui servirait les intérêts de certains groupes et empêcherait la croissance économique par le biais d'une mauvaise allocation des ressources – en termes de politique industrielle par exemple.

Malgré l'absence de consensus dans la littérature sur l'impact global d'une telle politique, l'analyse économétrique tend de plus en plus à considérer qu'en Corée aussi bien qu'à Taiwan, les interventions sélectives, tout compte fait, ont retardé la croissance plus qu'elles ne l'ont stimulée. Si l'on en croit une analyse de la croissance de la productivité industrielle dans divers secteurs en Corée, entre 1963 et 1983, les incitations fiscales et financières n'ont pas renforcé la croissance de la productivité, et les barrières non tarifaires aux échanges extérieurs ont réduit à la fois l'accumulation de capital et la croissance de la productivité totale des facteurs (Lee, 1995). On observe des résultats similaires à Taiwan dans les années quatre-vingt (Smith, 1995).

La croissance vacillante de la productivité au Japon, au cours des 20 dernières années, illustre le fait qu'une croissance de rattrapage n'est pas automatique, contrairement à ce que le modèle néoclassique pourrait nous faire croire. Elle dépend de la capacité sociale, et de mauvais choix politiques peuvent lui être préjudiciables. L'expérience japonaise illustre aussi la nécessité d'une transition après la première phase d'un processus de rattrapage du retard selon Gerschenkron. Son système institutionnel particulier, issu de la guerre, a permis au Japon de résoudre efficacement les problèmes de coûts de transaction, de mobiliser le soutien nécessaire à la conduite de la modernisation et d'atteindre l'âge d'or, mais le besoin de sérieuses réformes semble s'y faire sentir de plus en plus (Ito, 1996). Cependant, les réformes s'avèrent très difficiles à mettre en place, politiquement parlant. Ce qui ne devrait pas trop surprendre les lecteurs d'Abramovitz et de North.

La mauvaise performance japonaise, en matière de productivité totale des facteurs, reflète en partie un problème d'investissement excessif et dispendieux, et donc des faiblesses dans le système financier et dans la gouvernance des groupes industriels (Ide, 1996). Les erreurs politiques y sont néanmoins pour quelque chose. Comme partout ailleurs en

Extrême-Orient, la politique industrielle semble avoir abouti à répandre les ressources dans les secteurs en déclin, et pas assez dans les secteurs en forte croissance, entre 1960 et 1990. Par ailleurs elle ne semble pas avoir eu, au cours de cette période, un impact positif sur la croissance de la productivité totale des facteurs (Beason et Weinstein, 1996). L'économie japonaise a aussi été l'objet d'une régulation excessive, au détriment de sa productivité, et a continué de connaître un taux élevé de chômage caché dans le secteur des biens non marchands. La perspective de gains de productivité totale des facteurs, au Japon, du fait de la dérégulation, s'avère être six fois plus importante qu'aux Etats-Unis (Blondal et Pilat, 1997). La faible croissance des années quatre-vingt-dix n'a pas été favorisée par la libéralisation financière ratée des années quatre-vingt, qui a conduit à une crise bancaire, avec des répercussions sur le financement de l'investissement (Bayoumi, 1999).

Comme on peut le comprendre, il n'a pas échappé aux Etats d'Extrême-Orient, au cours de leur développement, que s'ils voulaient rattraper pour de bon les pays leaders de l'OCDE, des réformes s'imposaient. Depuis le milieu des années quatre-vingt, cet effort de réforme s'est manifesté notamment à travers une libéralisation financière. En théorie, une telle orientation était appropriée. La tendance a été de ne pas trop insister sur l'adéquation de l'audit, de la comptabilité, de la politique de crédit, du capital et des exigences de transparence, ni sur l'importance des régulateurs expérimentés et indépendants (Park, 1994). La libéralisation financière supposait que l'on accorde une bien plus grande importance à la régulation et à la supervision des procédures administratives. Faut-e d'une adaptation rapide, le risque était de se trouver confronté à de sérieux problèmes d'incertitude morale, ce qui s'est effectivement produit (Banque Mondiale, 1998). Ainsi, la crise qu'ont alors connue des pays comme la Corée peut aussi être considérée comme l'illustration des difficultés de transition d'un développement selon la conception de Gerschenkron. Par ailleurs, un disciple de North pourrait ajouter qu'une transition vers un système financier plus orthodoxe est nécessairement difficile, étant donné l'influence politique des groupes d'intérêt qui profitent du système initial.

Ce que nous enseignent l'histoire économique, c'est qu'il existe de nombreux exemples de situations dans lesquelles les crises financières et les effondrements qui les ont suivies se sont produits au sein d'économies fondamentalement saines et fortes, dont le potentiel de croissance était élevé, mais qui se trouvaient exposées aux chocs macroéconomiques lorsque le système bancaire n'était pas convenablement régulé. L'exemple classique est certainement celui des Etats-Unis au 19^e siècle et au début du 20^e siècle, et de manière plus notoire lors de la grande dépression des années trente (Mishkin, 1991 ; Grossman, 1993). A chaque fois, la résolution de la crise a permis le retour d'une croissance forte.

En somme, un historien de l'économie bien informé aurait sûrement souhaité annoter le rapport de la Banque Mondiale (1993) sur les sources du « miracle des pays d'Extrême-Orient », et aurait souligné que dans le développement d'un pays, la capacité d'effectuer une réforme institutionnelle efficace est un facteur décisif dans le soutien d'une forte croissance de rattrapage. Il n'aurait pas considéré qu'une crise financière en elle-même est nécessairement le signe d'un faible potentiel de croissance à long terme, et qu'elle représente un obstacle insurmontable au retour d'une croissance rapide, pour peu qu'une réponse politique adéquate soit donnée aux problèmes auxquels le système financier est confronté.

Le niveau de vie

Les économistes du développement aussi bien que les historiens de l'économie se sont sentis de plus en plus concernés par la promotion de mesures destinées à améliorer le niveau de vie, au-delà des salaires réels et du PIB réel par habitant. Cela s'explique en partie par l'attention accordée de plus en plus souvent à la manière dont les gens vivent plutôt qu'au revenu qu'ils touchent, et en partie parce que dans la plupart des cas, une part substantielle du bien-être n'est pas liée à la maîtrise individuelle des ressources mais plutôt à l'action de l'Etat. C'est de plus en plus vrai, dans bien des pays, en ce qui concerne la santé et l'éducation, et c'est toujours le cas en ce qui concerne les droits politiques et civils (Dasgupta et Weale, 1992).

Les études portant sur l'industrialisation, en particulier, ont attiré l'attention des historiens de l'économie sur la possibilité que dans certaines circonstances, la prospérité matérielle augmente tandis que d'autres aspects du niveau de vie, comme l'espérance de vie, se dégradent (Engerman, 1997). On a longtemps admis que l'industrialisation, dans les conditions dans lesquelles elle s'est réalisée au 19^e siècle, impliquait, au moins pour une partie des travailleurs, un dilemme entre une hausse des salaires et un environnement moins satisfaisant (Williamson, 1990). Des recherches sur la démographie dans l'histoire ont permis de souligner qu'au cours du 19^e siècle, l'évolution de l'espérance de vie était restée très liée à l'évolution du revenu réel (Preston, 1975). Si, de manière générale, les historiens de l'économie se sont surtout attachés à quantifier les salaires réels, on voit de plus en plus que cet effort ne constitue qu'une partie des recherches qui s'imposent.

Depuis la fin des années soixante-dix, les recherches en cliométrie ont notamment porté sur la stature physique de l'être humain. De nombreuses données ont été laborieusement compilées, notamment à partir des archives militaires, et des méthodes statistiques adéquates ont été développées pour permettre de pallier les problèmes posés par les distributions statistiques souvent incomplètes (Wachter et Trussell, 1982). La taille des individus se voit accorder une certaine valeur dans l'évaluation du niveau de vie, car on sait qu'elle reflète les habitudes nutritionnelles et que c'est une variable sensible à des facteurs que les salaires réels ne reflètent pas, comme par exemple l'effort de travail ou l'environnement épidémiologique auquel l'individu se trouve exposé (Steckel, 1995). Cette variable joue un rôle de diagnostic plutôt que de mesure du bien-être en tant que tel.

Dans plusieurs pays, on a enregistré une décroissance de la taille des individus au cours du 19^e siècle. Aussi bien dans le cas de l'Amérique que de la Grande-Bretagne, on a émis l'hypothèse qu'au vu des données concernant la taille des individus, la croissance économique et la hausse des salaires réels étaient dans une certaine mesure des indicateurs biaisés de l'évolution du niveau de vie. Cela dit, le diagnostic n'est pas encore clair, et ses implications en termes de bien-être non plus. On peut conjecturer sur les coûts que représente l'urbanisation en termes d'exposition des travailleurs aux pathologies urbaines (Floud, Wachter et Gregory, 1990), ou sur les inégalités de revenu, comme les résultats de l'étude de régression de Steckel (1983) pourraient nous y conduire, ou sur une réduction de la consommation de produits alimentaires par suite de la hausse de leurs prix relatifs, comme le suggère Komlos (1995).

Les historiens de l'économie ont commencé d'adopter l'Indice du Développement Humain (IDH). Selon Floud et Harris (1997), « Nous avons de bonnes raisons de recourir (...) à l'IDH pour étudier le niveau du bien-être humain dans le passé » (114). Costa

et Steckel (1997) considèrent l'IDH comme « un indice rétrospectif du bien-être (...) pertinent pour comprendre le passé (...) l'IDH mesure le degré d'avancement d'une économie sur le chemin qui conduit au niveau de vie actuel » (73f). Il est possible de faire des estimations historiques du HDI ou de bonnes approximations en remontant jusqu'au début du 19^e siècle, pour certains pays, et l'on voit déjà apparaître certaines estimations (tableau 3). L'IDH est décrit et affiné dans plusieurs sections successives du *Human Development Report* (PNUD, plusieurs années). La préoccupation sous-jacente est la lutte contre la pauvreté, considérée comme dépendante des services publics autant que des revenus privés. L'IDH est un indice composé des trois éléments de base suivants: longévité, connaissance et revenu. Le développement humain est ici considéré comme un processus d'expansion des choix des individus. On considère que le revenu détermine la possibilité

Tableau 3. Indice du Développement Humain (HDI), entre 1870 et 1973

<i>Epoque et pays</i>	<i>PIB par habitant (\$ 1990 int.)</i>	<i>Espérance de vie (en années)</i>	<i>Alphabétisation (en %)</i>	<i>Scolarisation (en %)</i>	<i>IDH</i>
<i>1870</i>					
France	1 858	42,0	69	40,7	0,400
Allemagne	1 913	36,2	80	41,6	0,397
Italie	1 467	28,0	32	16,3	0,187
Royaume-Uni	3 263	41,3	76	35,4	0,496
Etats-Unis	2 457	44,0	75	43,8	0,466
<i>1973</i>					
France	12 940	72,4	97	66,7	0,881
Allemagne	13 152	70,6	99	66,6	0,876
Italie	10 409	72,1	94	58,4	0,862
Royaume-Uni	11 992	72,0	99	66,7	0,883
Etats-Unis	16 607	71,3	99	83,1	0,900
Chine	1 186	63,2	27	64,2	0,407
Inde	853	50,3	34	28,1	0,289
Sri Lanka	1 733	65,0	77	49,0	0,547

Remarque : L'IDH se définit comme suit :

$$\text{Espérance de vie } (L) = (e_0 - 25)/(85 - 25)$$

$$\text{Instruction scolaire } (S) = 0,67 \text{ ALPH} + 0,33 \text{ SCOL}$$

$$\text{Revenu } (I) = (Y_{\text{adj}} - 200)/(5,385 - 200)$$

La valeur de chacun de ces éléments est comprise entre 0 et 1, comme l'IDH = (L + S + I)/3. Le revenu corrigé est évalué à l'aide de la formule suivante, qui réduit nettement la part de revenu qui dépasse le seuil, $y^* = 5,120$ (\$1,990 int) :

$$Y_{\text{adj}} = y^* + 2[(y - y^*)^{1/2}] \quad \text{for } y^* < y < 2y^*$$

$$Y_{\text{adj}} = y^* + 2[(y - y^*)^{1/2}] + 3[(y - 2y^*)^{1/3}] \quad \text{for } 2y^* < y < 3y^*$$

etc. 5 385 \$ est une valeur maximale approximative pour cette formule.

Source : Crafts (1997), Tableaux 1, 4 et 5.

des choix principalement aux plus faibles niveaux du bien-être matériel, et passé un seuil, on considère que sa contribution diminue nettement, voire qu'elle se réduit à rien. On considère la longévité, mesurée à travers l'espérance de vie à la naissance (e_0) et la connaissance, mesurée à l'aide d'une moyenne pondérée de l'alphabétisation ($ALPH$) et de la scolarisation ($SCOL$), comme fondamentales pour le renforcement des capacités, mais pas aussi étroitement corrélées avec le revenu privé ni strictement dépendantes de celui-ci. Pour réunir ces éléments en un indice unique, on mesure la distance entre les valeurs minimum et maximum qu'il a été possible d'observer pour chacun d'eux, et l'on calcule une moyenne des résultats obtenus. La formule précise figure sous le tableau 3.

En tant qu'indicateur du bien-être économique, l'IDH a d'évidentes faiblesses, que les historiens de l'économie ont peut-être tendance à sous-estimer. Sa pondération pose problème. On peut calculer ses coefficients implicites, mais une fois qu'on l'a fait, leur justification reste obscure, ils varient considérablement selon les niveaux de revenu et sont sensibles au choix des valeurs extrêmes. La très faible pondération donnée au revenu au-dessus d'un seuil arbitrairement fixé est particulièrement difficile à accepter pour un certain nombre de commentateurs (Gormely, 1995). Par ailleurs, si la justification fondamentale de l'indice procède d'une préoccupation concernant les capacités et l'impact de mesures sociales, on peut trouver trop étroit le champ couvert par l'IDH.

Ces réserves faites, l'IDH n'est pas dénué de valeur pour la recherche historique. Il est certain que la comparaison des pays en développement d'aujourd'hui avec leurs prédécesseurs européens sur la base de l'IDH donne un résultat tout à fait différent de celui que l'on obtient en utilisant les comptes nationaux, comme le reflètent les estimations réalisées pour l'Inde et pour l'Italie dans le tableau 3. Etant généralement admis que le recul de la mortalité est dû la plupart du temps à des facteurs « exogènes » comme les progrès de la science ou les programmes de santé publique, il y a des chances pour que la croissance du niveau de vie depuis 1870, mesurée en termes de revenu national réel par habitant, se trouve nettement sous-estimée. Toutefois, pour le confirmer, il nous faudrait un moyen de mesurer l'évolution exogène de l'espérance de vie en termes de revenu, ce que n'offre pas la méthodologie de l'IDH.

Usher (1980 : ch. 7) propose une logique et une méthodologie détaillée pour imputer aux taux de croissance l'évolution de l'environnement, c'est-à-dire des variables qui contribuent au bien-être sans être directement ou indirectement comptées comme faisant partie du revenu, et pour lesquelles le montant moyen dont on bénéficie change au cours du temps. Pour l'auteur, la pollution, la criminalité, l'espérance de vie et les loisirs sont des exemples potentiellement importants. Tous ces éléments ont évidemment leur place dans une vision à long terme du niveau de vie, et les historiens de l'économie devraient sans doute les prendre en considération. Pourtant, à ce jour, seuls les deux derniers ont fait l'objet d'une quantification, et celle-ci reste encore très grossière. Il s'agit surtout de dire ici que le champ d'imputation est large, et que l'approche traditionnelle en termes de taux de croissance du PIB aboutit probablement à sous-estimer grandement le progrès du niveau de vie moyen au cours du 19^e siècle (Crafts, 1997).

Les résultats présentés dans le tableau 3 recèlent aussi un message important à l'attention des économistes du développement. Il est clair qu'avec n'importe quel indice du niveau de vie donnant à l'espérance de vie un coefficient de pondération substantiel, le niveau de bien-être des pays en développement des périodes récentes, en comparaison avec celui des pays leaders en 1870, paraîtra bien meilleur qu'avec une méthode d'évaluation

simplement fondée sur le PIB réel par habitant. Ce qui peut inciter à dire, soit qu'il est important de ne pas juger le progrès du développement selon le seul critère du PIB, soit qu'il est important d'accorder davantage d'attention aux problèmes d'indexation et de mesure de l'évaluation des niveaux de vie.

En fait, ces deux points de vue sont sans doute cohérents. Auquel cas ils mettent en valeur un domaine d'étude important, dans lequel une future collaboration entre les historiens de l'économie et les économistes du développement devrait porter ses fruits, surtout dans la mesure où les recherches historiques ont montré l'existence de biais dans les deux directions, lorsque l'on recourt à la croissance du PIB réel par habitant pour évaluer la croissance du niveau de vie moyen.

Conclusion

A la lumière de ce passage en revue de la littérature existante, quelles peuvent être les réponses aux questions posées dans l'introduction ?

Les premiers pionniers de l'histoire économique d'après-Guerre ont encore quelque chose à apporter aux économistes du développement. Cependant, d'une manière générale, on leur doit des idées utiles, plutôt que des généralisations encore défendables. Certaines notions, comme le décollage, la théorie de la transition démographique ou la courbe de Kuznets, ont fait long feu. Néanmoins, les travaux de Gerschenkron sur le développement à partir d'une situation de retard économique méritent toujours que l'on y prête attention, et l'on peut utilement en faire une relecture sous l'angle de la microéconomie actuelle.

Trois messages importants se dégagent des travaux récents des historiens de l'économie. Premièrement, les tentatives de faire entrer les schémas de la croissance économique et du développement dans le modèle de croissance néoclassique de Solow étendu procèdent clairement d'une idée fautive. Deuxièmement, les institutions jouent un rôle important dans la croissance économique, mais dans ce domaine, on peut s'attendre à observer des divergences significatives et durables d'un pays à l'autre. Troisièmement, il importe de distinguer la croissance en termes de salaires réels ou de PIB par habitant de la croissance en termes de niveau de vie. Le lien entre ces deux types de croissance a considérablement varié selon les étapes de la croissance et selon les époques.

Tout cela incite à penser que les historiens de l'économie et les économistes du développement ont davantage à gagner à poursuivre une collaboration étroite qu'on n'aurait pu l'imaginer il y a 25 ans, dans les beaux jours de la nouvelle histoire économique révisionniste. L'exemple que nous fournit l'analyse du développement économique récent des pays d'Extrême-Orient nous a servi ici à illustrer l'idée que l'on pourrait souhaiter un peu plus d'histoire et un peu moins d'interprétation à base d'études de régression de la croissance.

Note

L'auteur tient à remercier Douglass North et les participants de la conférence de Dubrovnik pour leurs nombreux et précieux commentaires, ainsi que Timothy Guinnane pour ses précieuses suggestions. L'auteur assume seul la responsabilité des erreurs éventuelles.

Commentaire

Avner Greif

DANS SA LUMINEUSE CONTRIBUTION, le professeur Crafts montre que les relations entre l'histoire économique et les économistes du développement ont connu deux phases et entrent aujourd'hui dans une troisième. La première phase était caractérisée par des tentatives de recourir à l'histoire économique pour produire des généralisations sur le processus de développement. Même si ces généralisations n'ont pas résisté à l'épreuve du temps, elles nous ont apporté d'importants éclairages sur le développement. La seconde phase était caractérisée par une confiance extensive dans l'économie néoclassique. Elle n'a pas laissé de traces notables dans l'économie du développement, du fait qu'elle tendait essentiellement à montrer que les marchés fonctionnaient bien dans les économies du passé. La troisième phase, qui est la phase actuelle, se caractérise par trois réalisations importantes. Premièrement, «les tentatives de faire entrer les schémas de la croissance économique et du développement dans le modèle de croissance néoclassique de Solow étendu procèdent clairement d'une idée fausse.» Deuxièmement, «les institutions jouent un rôle important dans la croissance économique». Troisièmement, «il importe de distinguer la croissance en termes de salaires réels ou de PIB par habitant de la croissance en termes de niveau de vie» (p./**/numéro de page/**/). Crafts conclut que les niveaux de vie constituent «un domaine d'étude important, dans lequel une future collaboration entre les historiens de l'économie et les économistes du développement devrait porter ses fruits» (p./**/numéro de page/**/).

Le mérite de ces observations mis à part, ce texte apporte un nouvel éclairage sur les liens entre l'histoire économique et l'économie du développement et ouvre de nouvelles perspectives de recherche. Au cours de la période étudiée par Crafts, ces deux disciplines ont suivi la même voie, et elles suivent encore la même voie. Elles se sont attachées à mieux comprendre les processus de la croissance et de la stagnation. Jusqu'à récemment, on a cherché à établir ce que l'on pourrait appeler «la Théorie économique du développement» (avec un T majuscule). Les deux disciplines arrivent aujourd'hui à la conclusion que le développement économique est un processus historique complexe dans lequel le bien-être des populations concernées dépend de la manière dont divers facteurs économiques, politiques, sociaux et culturels interagissent. L'étude des processus de développements économiques passés et actuels suppose donc que l'on dépasse les vastes généralisations fondées sur des analyses économétriques au niveau global qui révèlent des corrélations (importantes) mais pas leurs causes sous-jacentes. L'étude des processus de croissance et de stag-

nation suppose une analyse théorique et empirique, au niveau microéconomique, qui prenne en compte les particularités de la société, et cerne les institutions dont dépendent les réalisations économiques, politiques et sociales. Dans une telle perspective, une collaboration entre l'économie du développement et l'histoire de l'économie sera fructueuse, comme elle a déjà commencé à l'être. L'histoire économique des pays industrialisés et des pays en développement nous apporte les données nécessaires. Une telle analyse orientée vers les institutions revêt un aspect historique, de façon inhérente, puisqu'elle suppose l'étude de l'héritage historique d'une société, tel qu'il apparaît à travers ses institutions et à travers ses aspects économiques, politiques, sociaux et culturels. (Pour un commentaire sur la méthodologie associée, voir Greif, à paraître.)

Au cours des deux premières phases qu'analyse Crafts, les chercheurs en histoire économique et en développement ont centré leur attention sur la théorie du développement économique. Ils ont postulé que le développement économique suivait fondamentalement le même chemin, quel que soit le pays. La phase initiale était consacrée à la recherche de larges généralisations. Dans la phase suivante, l'économie néoclassique devait fournir les bases d'une théorie générale. Cependant, avec le temps, les avancées théoriques et empiriques ont cédé la place à une réorientation qualitative, et des facteurs du même genre ont contribué au déclin du cadre de l'économie néoclassique, dans les deux disciplines. Les avancées réalisées dans la théorie des contrats, dans l'économie de l'information, dans la théorie de la croissance endogène et dans la théorie des jeux ont en effet révélé les limites du cadre néoclassique. Elles ont montré en particulier que les équilibres de Pareto pouvaient prévaloir dans des situations communes et que certains facteurs que le cadre néoclassique ne prenait pas en compte jouaient un rôle important dans le processus de la croissance. En ce qui concerne l'aspect empirique, des études de cas et des analyses économétriques fondées sur les données concernant les systèmes économiques actuels et ceux du passé ont mis en évidence les limites du modèle de croissance néoclassique vis-à-vis de l'élaboration d'une politique de développement.

Au lieu de se concentrer sur l'évaluation de la croissance et des facteurs qui lui sont liés, les chercheurs commencent à envisager une investigation plus poussée. Une telle réorientation nous oblige à enrichir notre compréhension des processus de développement à partir d'une analyse contextuelle des institutions, au niveau microéconomique. Pour comprendre le développement et l'implication des diverses politiques à une époque et en un lieu particulier, il nous faut identifier et analyser le système d'incitations qui influence l'action des décideurs politiques ou économiques concernés. Ainsi s'avère-t-il nécessaire d'aller au-delà de l'idée que les institutions comptent mais qu'elles sont le produit de l'histoire, et que par conséquent, le meilleur conseil que nous puissions donner aux décideurs, pour ne pas dire le seul, est d'« écrire une nouvelle histoire ». Le postulat est que pour promouvoir le développement, il nous faut comprendre de quelle manière l'histoire se manifeste dans les détails des structures institutionnelles actuelles, et par conséquent comment il nous est possible d'exploiter les possibilités de croissance qui leur sont liées ou de neutraliser les handicaps éventuels.

Ce genre d'orientation a déjà commencé de prendre forme chez les historiens de l'économie comme chez les économistes du développement. Je souhaiterais préciser que cette orientation des recherches n'empêche pas de recourir aux outils analytiques et statistiques de la théorie économique actuelle et de l'économétrie. C'est en fait le perfectionnement des outils actuels qui permet à ces recherches de fructifier. Par ailleurs, ces recherches s'ap-

puient sur des idées héritées des chercheurs d'hier et d'aujourd'hui, qui ont utilisé l'analyse économétrique ou des études de cas pour mettre en évidence les facteurs qui conditionnent le bien-être. Ainsi, par exemple, l'importance des marchés, de l'intervention de l'Etat, de la croissance démographique, de la corruption, des systèmes financiers et de l'éducation n'est pas remise en question. Ce que cette nouvelle orientation met en évidence, c'est que pour comprendre de quelle manière ces facteurs conditionnent le bien-être dans une société, et pour définir une politique appropriée, il nous faut d'abord comprendre en détail les institutions de cette société.

Cette orientation qui se dessine aujourd'hui trouve déjà son application dans divers domaines, depuis l'organisation interne des entreprises et des collectivités d'affaires jusqu'aux méthodes de travail des gouvernements. Je souhaiterais illustrer brièvement mon propos avec deux concepts qui ont joué un rôle central du point de vue de l'histoire économique et du développement économique : les marchés et les Etats. On a toujours considéré les marchés et leurs frontières à la fois comme le moyen idéal d'organiser les échanges et comme l'instrument d'évaluation du développement d'une économie. Au cours de la première phase dont parle Crafts, les chercheurs des deux disciplines ont étudié les conditions de l'émergence des marchés. Dans la deuxième phase, les chercheurs se sont tenus à l'idée que les marchés étaient la meilleure source d'incitations, de coordination et d'information. Ils se sont donc efforcés de montrer que les marchés avaient prévalu dans le passé, et ils ont essayé d'en évaluer l'importance dans les systèmes économiques d'hier et d'aujourd'hui.

L'orientation actuelle des recherches vise à dépasser la conception du marché comme une unité d'analyse primitive. L'accent est mis sur la nécessité d'analyser les fondements institutionnels des marchés pour pouvoir en comprendre la nature, à propos d'une époque et d'un lieu déterminés. En effet, les marchés ne fonctionnent pas dans le vide, et ne portent pas leur propre poids. Ils supposent une applicabilité des contrats, une certaine coordination, une certaine information, et les détails de leur mode de fonctionnement, leur portée et leurs conséquences en termes d'efficacité et de répartition dépendent des institutions qui les sous-tendent. Ce sont donc en fin de compte ces institutions qui déterminent les échanges qui se produiront, les agents qui pourront les réaliser, et les termes de ces échanges. A côté des facteurs qui, selon les économistes néoclassiques, jouent un rôle essentiel dans le résultat du jeu des marchés, c'est en fonction de l'applicabilité des contrats et d'autres institutions que se dessinent les courbes de l'offre et la demande. Ces institutions peuvent être, et on a montré qu'elles étaient liées à divers aspects économiques, sociaux et politiques de la société concernée. Les structures sociales, les organismes commerciaux, les règles d'échange, les règles légales et les structures politiques peuvent être, et sont, de fait, partie intégrante de ces institutions. Pour comprendre de quelle manière une politique de développement peut favoriser l'efficacité et le bien-être à travers l'extension du domaine des marchés dans une société donnée, il est nécessaire de découvrir d'abord la nature des institutions qui permettent ou empêchent l'activité des marchés existants ou manquants (Greif et Kandal, 1995 ; Greif, 1998a).

Dans ce qui précède, on peut remarquer l'idée implicite que les marchés ne reposent pas toujours sur des institutions formelles, comme les droits de la propriété et l'applicabilité légale des contrats, qui sont assurés par l'Etat. Il ressort de la théorie, aussi bien que de la recherche empirique, que la capacité limitée des institutions formelles reflète le caractère d'asymétrie de l'information de ces facteurs ainsi que le caractère incomplet des contrats.

Cependant, selon les nouvelles orientations des chercheurs, cette limitation de la capacité des institutions reflète aussi la dépendance de l'intervention même de l'État – et donc de sa capacité à encourager les échanges, à protéger les droits de la propriété et à fournir les biens publics – vis-à-vis de ses propres fondements institutionnels. Au contraire, la première génération de chercheurs dont parle Crafts voyait l'État comme un acteur social pouvant être considéré comme exogène du point de vue de la croissance. On considérait l'État en tant que planificateur social, et même en tant que planificateur social volontaire, agissant en faveur du développement économique. La seconde génération de chercheurs avait aussi sa propre vision de l'État, elle le considérait comme un mécanisme médiocre d'allocation des ressources, de moindre valeur que les marchés.

Dorénavant, l'État est considéré comme un agent économique et politique endogène, dont une analyse positive suppose la compréhension de ses fondements institutionnels et de ses caractéristiques spécifiques à la société particulière dont il est question. On ne peut plus considérer l'État comme un acteur unique, comme un planificateur social volontaire, ni comme un mécanisme médiocre d'allocation des ressources, de moindre valeur que les marchés. La nature même de l'État reflète la société dans laquelle il se trouve enraciné, et son fonctionnement dépend de la structure incitative à laquelle les individus qui en constituent l'appareil se trouvent confrontés (voir par exemple Aoki, Kim et Okuno-Fujiwara, 1997 ; Weingast, 1997 ; Greif, 1998b). De même, il n'est plus possible de voir dans le système juridique un gardien de la société civile. Pour comprendre les implications économiques d'un système juridique, il est nécessaire d'étudier non pas simplement ses codes de lois mais aussi les institutions qui motivent et dirigent les décisions des juges et de ceux qui sont censés appliquer leurs jugements (Rosenthal, 1992).

Je pourrais poursuivre avec d'autres exemples, en me référant à des travaux portant sur des questions aussi variées que les transferts de technologie (Abramovitz et David, 1996) et le caractère endogène des ressources (Wright, 1990). Quoi qu'il en soit, tous ces travaux ont en commun deux conclusions. Premièrement, pour comprendre le fonctionnement d'une économie, et donc pour identifier la politique de développement appropriée, il nous faut étudier ses institutions et son contexte particulier, au niveau microéconomique. Deuxièmement, une telle analyse a de manière inhérente un caractère historique. Les institutions représentent, reflètent et façonnent les aspects économiques, politiques, sociaux et culturels d'une société, et ces aspects ont leur propre inertie. Ils transcendent les conditions qui ont abouti à leur émergence. C'est pourquoi une politique de développement appropriée à une société donnée doit prendre en compte ses institutions et leur persistance. En ce troisième millénaire, le développement économique se trouve confronté à un grand défi, celui d'être capable de faire progresser notre connaissance au sujet des institutions, de leur nature et de la possibilité de les exploiter ou de les faire évoluer. Dans la recherche de cette connaissance, l'économie du développement et l'histoire du développement se retrouvent partenaires.

Commentaire

David Landes

LE LECTEUR AURA SANS DOUTE ÉTÉ IMPRESSIONNÉ par la connaissance dont Crafts fait preuve, en ce qui concerne la littérature, et plus particulièrement celle des économistes et de ceux que j'appellerai les économistes historiques, plutôt que les historiens de l'économie. Pourquoi cette distinction ? Parce que Crafts ne s'intéresse pas plus que cela aux écrits des historiens qui traitent du développement, et il nous faut évaluer son essai en utilisant une terminologie précise. Je suis surpris de voir que je n'apparais pas dans sa bibliographie. (Je sais qu'il me lit, ne serait-ce que pour me désavouer.) N'y apparaissent pas davantage des économistes comme Paul Krugman et Amartya Sen. On ne discute pas des goûts et des couleurs.

Au risque de me disqualifier moi-même, je souhaiterais faire une remarque générale à propos du langage. Nous sommes ici confrontés à un problème : les économistes et ceux qui les imitent ont adopté un jargon qui est souvent incompréhensible, afin de décourager les lecteurs. Même les efforts pour vivifier la prose à l'aide d'images et de métaphores (comme lorsqu'il parle du « ferment ») restent langage d'initié. Le style est souvent pesant. Je me suis parfois retrouvé dans un abîme de désespoir verbal. Il me semble qu'un tel langage est le reflet d'un isolement intellectuel et d'une nette indifférence envers autrui.

Je souhaiterais aborder plusieurs sujets en suivant l'ordre dans lequel ils apparaissent dans le chapitre de Crafts.

La transition démographique. Crafts est très impressionné par l'importance du sujet et par la qualité des spécialistes qui étudient ce domaine. Son article montre clairement, néanmoins, qu'il n'existe pas de lien unidirectionnel et univoque entre la croissance en quantité et la croissance de l'output. Dans les pays riches, une augmentation de la population peut être bénéfique à l'économie. Dans les pays pauvres, elle peut être un handicap. Je suis particulièrement sensible à ses commentaires, et je lui en suis reconnaissant, lorsqu'il me reproche de négliger la démographie dans mon propre ouvrage, *Wealth and Poverty*. La question n'est pas simple. Crafts y revient par la suite, mais il est clair que les économistes et les démographes n'ont pas encore réglé ce genre de question, et qu'il se peut véritablement qu'ils ne le fassent jamais. Il faut sans doute examiner et juger chaque cas dans son contexte.

La comptabilité de la croissance. Ici, la littérature fait grand cas de la prétendue valeur rési-

duelle. Crafts remarque qu'avec « la poursuite des recherches », les déclarations initiales concernant l'importance de partie résiduelle « ne se sont pas avérées généralisables, ni même particulièrement solides ». Je crois qu'il est crucial d'admettre le caractère de cette « poursuite des recherches ». Celle-ci n'a pas débouché sur autant de nouvelles connaissances que sur une redéfinition, dans laquelle des facteurs jusqu'alors résiduels se sont retrouvés intégrés dans des facteurs traditionnels. L'un de ces facteurs, par exemple, comprend aussi bien la simple addition des heures de travail que la pondération de ces heures par, mettons, la qualité, le niveau d'éducation ou l'outillage, ce qui fait que l'on gonfle les anciens éléments et que l'on réduit les nouveaux. Mais rien n'a changé en ce qui concerne l'importance de la technologie en tant que facteur résiduel de la production.

Puis-je le dire ? Je suis frappé par cette faiblesse persistante, que l'on retrouve régulièrement en économie quantitative, qui consiste à changer les résultats par le biais d'une modification des définitions. Ainsi, par exemple, Alwyn Young et Paul Krugman ont affirmé que les gains d'output réalisés par les pays d'Extrême-Orient au cours des 15 ou 20 dernières années sont dus à une progression de la force de travail et du capital, et non à des progrès technologiques, et que par conséquent il y a peu de valeur résiduelle. Pourtant, les statistiques montrent que les travailleurs d'aujourd'hui, dans les pays d'Extrême-Orient, sont plus instruits que ceux d'hier, tandis que la direction, la gestion et la composition du capital se sont améliorées, grâce à une plus grande participation étrangère.

On trouve un exemple similaire dans les récentes tentatives d'affirmer que les technologies de l'information ont moins d'importance pour la croissance de la productivité que ce que l'on avait estimé, car les estimations tiennent compte des industries plus anciennes – chimie, sidérurgie, automobile – alors qu'il serait plus convenable de les limiter aux branches directement concernées par l'informatique. Pourtant, c'est sûrement là un non-sens, car un bon historien de l'économie doit pouvoir rechercher et identifier les contributions d'une nouvelle technologie partout où elles se réalisent.

La courbe de Kuznets. Crafts fait remarquer que les chercheurs travaillent toujours sur l'idée de Kuznets selon laquelle la répartition du revenu, au cours du processus de développement économique, suit une courbe en forme de U inversé, avec d'abord davantage d'inégalité, et ensuite moins d'inégalité. Les résultats sont discutables, et Crafts déclare que « chercher à utiliser les courbes de Kuznets comme un moyen de prévoir la répartition future du revenu ou comme une aide à la décision politique semble donc être une démarche mécanique et vaine. » Ce n'est que trop vrai. Le problème, ici comme partout ailleurs, c'est la tendance des économistes historiques à penser qu'ils ont terminé leur travail lorsqu'ils ont établi des corrélations statistiques. Alors qu'ils devraient essayer d'en comprendre le *pourquoi*. Pourquoi l'inégalité de revenu augmente-t-elle, ou diminue-t-elle ? Selon Crafts, l'évolution démographique et le capital humain sont au nombre des facteurs.

Rostow et Gerschenkron. Crafts estime visiblement que la thèse de Rostow sur les étapes de la croissance aura été une contribution influente, même si elle est erronée, à l'histoire économique. La plupart d'entre-nous autres, les anciens, avons trouvé trompeuse la métaphore de Rostow sur le décollage – trop rapide, trop simple – et nous avons trouvé sa cinquième étape (le développement pour tous) optimiste et romantique. Nous avons aussi trouvé, comme Crafts, que Rostow ne donnait jamais une explication générale du passage

d'une étape à une autre. Comment aurait-il pu le faire ? Chaque pays a son propre rythme, à la fois similaire et différent de celui de l'autre. C'est de l'histoire. Crafts ajoute que des résultats empiriques condamnables ne montraient pas de décollage dans l'histoire de certains pays comme la France. Pourtant, J. H. Clapham avait déjà réglé cette question 30 ans avant que la thèse de Rostow ne soit soumise à l'appréciation du public, lors d'une conférence à Constance, en Allemagne, où Rostow fut confronté à ses détracteurs et finit par publier le volume d'articles et de commentaires qui en résulta. (J'ai parfois l'impression que les économistes historiques n'en ont lu que la fin, au grand dam de leur compréhension de la question – une attitude étrange, anti-historique).

Plus loin dans son chapitre, Crafts insinue que les travaux de Robert Fogel et d'Albert Fishlow sur les voies de chemin de fer aux États-Unis contredisent l'importance que Rostow donne au développement du chemin de fer et aux autres « bouleversements technologiques » en tant que facteurs majeurs de la croissance. Je n'en suis pas aussi sûr. D'une part, on peut remarquer des divergences significatives entre les différentes études du rôle et de l'impact des voies de chemin de fer dans d'autres pays. D'autre part, les calculs de Fogel lui-même posent de sérieux problèmes. Ses estimations du coût du transport fluvial reposent sur les promesses optimistes des ingénieurs de l'armée américaine, qui avaient leurs propres raisons d'encourager les projets fluviaux et portuaires. Et Fogel soulignait que tout cela n'était pas valable pour le tiers ouest du pays, où la topographie faisait du chemin de fer un moyen de transport significativement plus adapté et meilleur marché. Par ailleurs, le train était plus rapide que les péniches et les barges, ce qui faisait toute la différence entre le transport des personnes et le transport des marchandises, comme l'avaient constaté les Britanniques dès les premiers temps du chemin de fer. Crafts trouve que l'argumentation selon laquelle les inventions spécifiques n'avaient qu'un impact limité sur l'économie est apparemment « consistante », et il cite des résultats similaires provenant d'études sur la technologie informatique actuelle. Je ne dirais pas la même chose, car comme je l'ai fait observer précédemment, ces calculs ne tiennent pas compte de tous les impacts. En particulier, ils ignorent les liens. Fogel a trouvé des exemples de chercheurs ayant parlé du caractère indispensable du chemin de fer, et Crafts rappelle avec reconnaissance son rejet de cette thèse. Mais le caractère indispensable d'une chose n'a jamais rien été de plus que pure rhétorique, et ce n'était pas difficile pour Fogel de discréditer un mythe.

Crafts semble croire que l'ouvrage de Gerschenkron sur le développement a été publié en 1962 et a détrôné Rostow. En fait, il a été publié une décennie plus tôt, et cet ouvrage traitait de divers problèmes, notamment des formes de rattrapage chez les pays qui s'étaient développés plus tardivement. Il est cependant élégant de dire que les économistes ont préféré Gerschenkron et l'ont davantage reconnu comme un des leurs. Une telle préférence était essentiellement d'ordre académique et politique. Remarquons que le modèle de poussée décisive et de développement tardif de Gerschenkron fut la source d'autant de contradictions que toute autre vaste généralisation, y compris celles de Rostow. (Voir les commentaires de Crafts sur Rodrik et autres, qui, dit-il, semblent avoir réhabilité la thèse de la poussée décisive.) Je suis frappé de voir comme ces nouveaux travaux, la plupart du temps, prouvent ce qui est évident – par exemple, que des systèmes légaux inadéquats et une mauvaise applicabilité des contrats découragent l'investissement et le crédit. Sans blague ! Pendant ce temps-là, Gerschenkron soulevait des questions importantes et proposait une conclusion indiscutable, sinon évidente : qu'il existe plusieurs manières de caresser un chat.

Mais c'était là encore une vieille histoire. C'était en vérité autour de cela que tournait la comparaison que faisait Clapham entre la France et l'Allemagne.

La prétendue nouvelle histoire économique. Pour moi, il s'agit là de l'aspect le moins satisfaisant de ce chapitre, et cela m'ennuie. Crafts date la «révolution cliométrique» de la première des rencontres de Purdue en 1960. En fait, nous disposons d'une littérature antérieure, avec notamment les premiers essais de Walt Rostow. Mais l'année 1960 a marqué les débuts du club, d'une identité intellectuelle consciente. Crafts note avec une grande satisfaction ce qu'il considère comme les succès de la nouvelle école, en particulier l'analyse des interprétations traditionnelles à la lumière de la théorie économique classique et néoclassique. Parmi les succès les plus notables, Crafts mentionne la démystification du vieux mythe de la carence des dirigeants d'entreprise dans la Grande-Bretagne Victorienne. Crafts estime que D. N. McCloskey et Lars Sandberg ont montré que les décisions, dans le monde des affaires, se faisaient selon les normes rationnelles des profits et pertes : si les gens décidaient de ne pas investir, c'était parce qu'ils pouvaient faire un usage plus profitable de leur capital.

Je me demande alors, si c'est cela le succès, où est la carence ? L'idée que la maximisation du profit réside exclusivement dans des calculs à court terme est le genre de chose que seuls les gens qui ne sont pas dans les affaires peuvent croire. Il faut être un économiste historique à l'esprit troublé pour penser qu'un dollar est un dollar, qu'il serve à fabriquer des produits chimiques et des ordinateurs ou des films et des saxophonistes ; ou pour supposer que la notion d'avantage comparatif reste d'actualité ; ou pour croire que les chefs d'entreprise anglais étaient des modèles de rationalité, ou que le fait que la Grande-Bretagne ait perdu son avance en Europe, dans le domaine industriel, était inéluctable. L'ironie de la chose est que l'on entend ou que l'on lit ces trucs là des chercheurs britanniques également. Ils devraient être plus avisés, surtout s'ils ont voyagé.

Crafts apprécie aussi l'apport de la « nouvelle histoire économique » à nos connaissances sur la technologie. Avec raison. On pense à Nate Rosenberg et à Paul David. Mais qu'en est-il de toute la littérature qui les a précédés : Usher, Ashton, et... moi-même, absolument ? Et de la littérature qui leur a succédé ? Crafts devrait revoir l'œuvre de son vieux confrère Maxine Berg. Et la Révolution industrielle ? Crafts a l'impression, et il le regrette, que même les cliométriciens n'ont pas été capables d'expliquer le déroulement dans le temps de ce changement radical survenu dans le rythme et la composition de la technologie. Si c'était vrai, on pourrait s'affliger des faibles capacités de la cliométrie. Cela n'a pas posé de problème à Usher, dès 1920. Cependant, il s'était alors servi de statistiques simples telles que les variations de prix du fil de coton.

En vérité, ce qui compte, ce ne sont pas les chiffres, c'est ce que l'on en fait. La notion de secteurs de pointe, nous dit-on, « en a pris un coup », avec « la forte insistance de la littérature récente à propos de la faible importance initiale des textiles en coton, ou même des outputs industriels, par rapport au PIB ». Mais n'est-ce pas là toute la question ? Le coton commence fin et finit épais. C'est toute l'industrie du textile qui s'en trouve remodelée, grâce au pouvoir des machines. C'est bien là ce que la plupart d'entre nous appellent un secteur de pointe.

Tout compte fait, l'histoire que nous raconte Crafts, sur les résultats de la cliométrie, fait plus ou moins table rase du succès de la Grande-Bretagne. « En vérité, un économiste de la Banque Mondiale, à partir d'une description sommaire de l'économie britannique de la fin du 18^e siècle, et qui ne saurait pas de quel pays il s'agit, pourrait bien conclure qu'il

se trouve en présence d'un cas de perspectives de développement très faibles.»!!! Les sirènes d'alarme ne devraient-elles pas retentir ? Les seuls « points positifs » qu'il trouve sont les droits de la propriété et un avantage comparatif dans les inventions au niveau micro. Certainement, et pourquoi ne pas y ajouter la direction d'entreprise, en remarquant que selon la définition que donne Mokyr du micro, les machines textiles du coton appartiennent à cette catégorie ?

En somme, selon le sentiment de Crafts, les recherches les plus récentes sur la Révolution industrielle diffèrent substantiellement avec l'image qu'en donnait l'histoire du développement dans les années cinquante. Aucun doute là-dessus. Mais il aurait pu nous en proposer une version bien plus plausible s'il s'était reporté aux travaux de la génération précédente – ou aux observations des contemporains, en Grande-Bretagne et ailleurs, au début du 19^e siècle.

Pour moi, le grand rayon d'espoir, c'est que les économistes, bien plus que les économistes historiques, commencent à prendre en compte les aspects culturels du changement et du développement. Nombreux sont ceux qui évitent encore le terme « culturel ». Cependant, lorsque Moses Abramovitz parle de « capacité sociale », ce qui, chez Crafts, signifie « l'aptitude effective à assimiler la technologie des pays avancés », c'est bien de cela qu'il s'agit. « Difficile à évaluer ou à quantifier avec précision », cela ne fait pas de doute, mais cela n'autorise pas les chercheurs à s'abstenir de prendre en compte ces aspects et d'essayer de les comprendre. On dirait que pour Crafts, ce genre de notion ne mérite pas que l'on y prête attention, tant que ce ne sont pas les membres de la guilde ou du club qui s'y intéressent. Je crois que c'est là un mauvais côté de la profession. Heureusement, il y a les autres côtés.

Je souhaiterais terminer par une remarque positive. Crafts évoque les limites des études de régression et préconise « des études de cas historiques pour identifier les aspects fondamentaux de la capacité sociale ». Ouvrez vos oreilles !

En quête du politique : l'économie politique de la gestion du développement

Merilee S. Grindle

L'ÉCONOMIE POLITIQUE EST BIEN VIVANTE, comme nous le montrent les économistes qui tentent d'expliquer le processus de décision dans les pays en développement ou en transition. L'observation de la réalité fournit probablement plus d'éléments d'explication de la politique que l'ensemble de nos tentatives de raisonnement. Au cours de deux décennies de mesures politiques inhabituelles par leur importance et de changement dans les institutions, l'expérience concrète n'a cessé de soulever des questions surprenantes et difficiles à répondre, à propos des rapports entre les mesures politiques et la politique: pourquoi les gouvernements choisissent-ils et poursuivent-ils des politiques qui font la preuve de leur inefficacité vis-à-vis du développement économique? Pourquoi certains gouvernements choisissent-ils de modifier de manière significative leurs politiques et leurs stratégies de développement tandis que d'autres adoptent des politiques qui sont dévastatrices sur le plan économique, social et politique? Pourquoi certains pays qui entreprennent des réformes se montrent-ils capables de poursuivre des nouvelles politiques tandis que d'autres se voient contraints de les abandonner? De quelle manière les institutions ouvrent-elles des possibilités de réformes?

Les tentatives de fournir des réponses à ces casse-tête sont à l'origine d'une véritable petite industrie d'études de cas et d'analyses comparées des déterminants de la politique et des changements institutionnels dans les pays en développement et en transition. Grâce à ces travaux menés par des chercheurs en sciences politiques, des économistes et des sociologues, nous en savons bien davantage qu'il y a 20 ans sur l'économie politique du développement, et en particulier sur la question de savoir quand et pourquoi le changement a des chances de se produire. Nous voyons bien aujourd'hui, preuves à l'appui, comment et dans quel contexte politique les puissants groupes d'intérêt se développent, et comment ils résistent aux réductions de leurs avantages. ¹ Nous savons aujourd'hui assez bien comment il est possible d'évaluer les conséquences d'un changement de politique en termes de répartition. ² Nous avons pu constater à maintes reprises que les crises économiques – et plus particulièrement les crises liées à l'inflation, à l'hyper-inflation et aux restrictions des échanges extérieurs – agissent comme de puissants aiguillons pour les initia-

tives de réforme.³ Nous avons aussi appris, toutefois, qu'une crise n'est jamais une condition nécessaire ni suffisante pour que se produisent des initiatives de réforme.⁴ Dans d'autres travaux, les chercheurs ont montré que les opportunités de mise en place de nouvelles politiques tendent à se trouver rassemblées dans des « périodes de lune de miel » qui suivent les élections.⁵ Par ailleurs, nous avons de bonnes raisons de croire que l'action des décideurs politiques et les caractéristiques des équipes de technocrates jouent un rôle clé dans la réussite des initiatives de réforme.⁶ De plus, nous sommes aujourd'hui en mesure de mieux apprécier le rôle des idées et du leadership dans le processus du changement.⁷ Et nous avons commencé à entrevoir pourquoi de nouvelles institutions se créent, et quelles en sont les conséquences pour la conduite de la politique entreprise.⁸

Notre compréhension des changements politiques et institutionnels a considérablement progressé. Néanmoins, et c'est tant mieux pour les perspectives d'emploi des spécialistes en économie politique, les événements continuent de soulever d'intéressants problèmes de politique de développement. Par ailleurs, et cela est profitable aux débats des chercheurs, les opinions diffèrent considérablement sur la manière la plus appropriée d'étudier ces problèmes. Dans ce chapitre, je traiterai de certaines des questions centrales qui se posent en ce qui concerne l'application de l'économie politique à la politique de développement. Pour commencer, Je m'intéresserai en particulier aux idées provenant de traditions différentes, en économie politique – certaines dérivant de l'économie, d'autres fondées sur la théorie sociologique – sur le moment et les raisons pour lesquelles le changement peut se produire en termes de politique et d'institutions. Ensuite, j'examinerai dans quelle mesure ces traditions peuvent effectivement nous guider dans la prise de décision et dans le processus de réforme politique, et dans quelle mesure elles apportent aux réformateurs partisans de ce genre de processus des idées utiles. Puis, tout au long de ce chapitre, je traiterai des liens entre la théorie, l'observation empirique et la décision politique. De même que d'autres auteurs, dans cet ouvrage, tentent de montrer les origines et les héritages des idées en matière de développement économique, je chercherai à montrer comment deux traditions divergentes en économie politique débouchent sur des interprétations extrêmement différentes en matière de changement et de choix de politique de développement.

J'émetts l'idée que les approches actuelles, en matière d'économie politique, se caractérisent par un inflexible dilemme entre d'une part la concision et la recherche et d'autre part des idées sur les conflits et sur les processus. J'observe aussi que ces deux traditions de l'économie politique puisent leurs hypothèses sur les interactions politiques dans des contextes qui ne sont pas nécessairement appropriés au cas des pays en développement ou en transition. Par ailleurs, lorsque l'on confronte la théorie avec la vaste littérature empirique dont on dispose aujourd'hui sur les changements politiques et institutionnels, on s'aperçoit qu'elle ne fournit pas d'explications convaincantes des caractéristiques parmi les plus importantes de la politique concrète: le leadership, les idées, la réussite. Qui plus est, en économie politique, les études théoriques et empiriques ne parviennent généralement pas à éclaircir les priorités politiques qui doivent être aujourd'hui celles des pays en développement ou en transition. Je tire des conclusions prudentes de cette recherche sur la manière dont les spécialistes en économie politique traitent des questions du changement et du choix politique, sur la manière dont les théories modèlent la réalité et sur les priorités de la recherche pour l'avenir: les spécialistes en économie politique, quelle que soit leur tendance, devraient se référer plus souvent aux études empiriques, analyser plus assidûment

les hypothèses, étendre les réflexions théoriques au-delà des généralisations et des spécificités excessives et garder un œil ouvert sur les priorités politiques d'aujourd'hui et de demain, ainsi que sur celles d'hier.

J'ai choisi de retenir la définition la plus large de l'économie politique. Dans cette optique, le terme d'économie politique désigne les tentatives d'analyser l'intersection de l'économie et de la politique au niveau des changements institutionnels et des choix politiques, que ces tentatives reflètent la « nouvelle économie politique » qui prend racine dans l'économie ou une tradition d'analyse distincte fondée sur la sociologie (voir Meier, 1991). Pour certains tenants de l'une ou l'autre approche, l'économie politique consiste à chercher à comprendre de quelle manière les intérêts économiques déterminent le comportement politique. Pour d'autres, la question centrale est de savoir comment le comportement politique détermine la politique économique. A la fin du chapitre, je propose un cadre de réflexion plus large encore sur l'économie politique, avec une série de questions politiques qui vont au-delà des problèmes traditionnels d'intérêts économiques et de politique économique, pour aborder le problème de la réforme de l'Etat et de l'émergence des revendications liées à la politique sociale. Mon propos, ce faisant, est de mettre en lumière le territoire relativement peu exploré d'une réalité qui devrait susciter l'intérêt des spécialistes en économie politique et mettre leur ingéniosité à l'épreuve.

Changement et choix politique: les paradigmes conflictuels

Actuellement, en économie politique, deux grandes traditions se disputent la compréhension des choix politiques et des facteurs qui déterminent l'adoption, la mise en application et le renforcement des réformes politiques.⁹ Ce n'est pas seulement du point de vue de la structure et de la signification de la concurrence entre les décisions politiques que ces deux approches diffèrent fondamentalement. Leur manière de comprendre les institutions et le lien entre les institutions et l'action politique est également différente. Dans les pages qui suivent, je parle des traditions qui se réfèrent à l'économie et à la sociologie pour tenter de comprendre les réponses à quatre problèmes concrets: pourquoi, et à quel moment les hommes politiques sont-ils disposés à soutenir les changements politiques? De quelle manière les institutions politiques influent-elles sur les choix que font les hommes politiques? Comment crée-t-on de nouvelles institutions, et comment les transforme-t-on? Quelles sont les conséquences des nouvelles règles du jeu sur l'interaction entre l'économie et la politique?

Les économistes ont plus l'habitude – et peut-être n'ont-ils que cette habitude-là – de la tradition économique-politique néoclassique, qui remonte à Adam Smith, et qui est devenue applicable aux questions de développement à travers les travaux de Robert Bates, Dani Rodrik, Alberto Alesina, Barbara Geddes, Anne Krueger et bien d'autres. En fait, pour la plupart de ceux dont le présent ouvrage reflète les recherches, l'économie politique est l'application des outils de l'analyse économique aux phénomènes politiques, ce que l'on désigne souvent sous le terme de « nouvelle économie politique ». Selon cette tradition, les hypothèses microéconomiques sur le caractère central de l'intérêt égoïste de l'individu s'appliquent aux acteurs politiques. Par conséquent, on peut modéliser le comportement politique de la même manière que le comportement économique. Malgré l'idée que « les économistes ont toujours mieux su dire aux décideurs politiques quoi faire, qu'expliquer

pourquoi les décideurs politiques font ce qu'ils font», la nouvelle économie politique a fourni aux économistes et aux chercheurs en sciences politiques des moyens importants d'étude des transactions sur les marchés politiques (Rodrik, 1993 : 356).

Il existe cependant une autre tradition en économie politique, souvent négligée ou désavouée par les économistes. Cette tradition s'enracine dans la théorie sociologique et dans les œuvres de Karl Marx, Max Weber, Talcott Parsons et d'autres. Actuellement, elle s'incarne dans les travaux de Theda Skocpol, Peter Evans, Peter Hall et bien d'autres qui étudient la politique comparée. Ces auteurs se réfèrent davantage à la sociologie qu'à l'économie, et s'intéressent aux notions de conflit, de conscience de groupe, d'institutions et de pouvoir. Selon cette tradition, la causalité est presque toujours complexe et à plusieurs facettes, et l'analyse des hypothèses implique en général de nombreux approfondissements des cas d'histoire. Diverses orientations théoriques s'accommodent de cette tradition, mais elles ont pour point commun une grande importance attachée au rôle des structures de pouvoir dans la prise de décision politique.

Le fossé entre les économistes politiques qui se réfèrent à la théorie économique et ceux qui se réfèrent à la théorie sociologique pour expliquer la politique est profond, et souvent conflictuel. Ceux qui se tournent vers l'économie pour réfléchir sur la politique cherchent à développer une théorie générale de la politique qui soit déductive, solide et rigoureuse.¹⁰ Ils sont à la recherche d'explications qui s'appliqueraient à un grand nombre de cas empiriques. Au contraire, pour ceux qui se réfèrent à la sociologie, le comportement politique est toujours profondément enraciné dans le contexte et dans la spécificité, et la théorie, pour servir à quelque chose, doit être capable de parler de cette complexité et de cette spécificité, de les analyser et de les expliquer.¹¹ Ils affirment aussi que les institutions politiques sont fondamentales pour expliquer pourquoi l'étude de la politique est d'abord l'étude de la manière dont des questions similaires, concernant la société, se posent différemment selon le contexte. Il est frappant de voir à quel point ces deux approches apportent des réponses différentes aux questions concernant les changements et les choix politiques. Le contraste est vif également lorsqu'il s'agit de savoir si c'est la généralité ou la spécificité qui permet le mieux de comprendre la dynamique politique, comme le montrent les réponses variées aux quatre questions posées au début de cette section, et auxquelles nous revenons maintenant.

Pourquoi, et à quel moment les hommes politiques sont-ils disposés à soutenir les changements politiques?

Dans la réalité concrète, pour que le changement se produise, il faut que les hommes politiques prennent l'initiative des nouvelles politiques, qu'ils les soutiennent ou qu'ils les acceptent. Au cours des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, le soutien des hommes politiques a pris une importance particulière pour les représentants des institutions financières internationales et autres conseillers en politique profondément impliqués dans la promotion des grandes réformes politiques. Très souvent, pourtant, ils ont trouvé que les hommes politiques rejetaient les propositions de réforme, même lorsque celles-ci étaient très visiblement préférables à un statu quo précaire ou insatisfaisant. D'autres hommes politiques se sont lancés dans des changements politiques et ont assumé un rôle actif ou entrepris de sérieux efforts pour introduire et soutenir des innovations importantes dans les stratégies nationales de développement. De telles implications et des séries de projets de réformes ont suffisamment montré que le désir d'améliorer le bien-être social, la force de

l'analyse technique ou la capitulation sous la pression des organismes internationaux ne pouvaient pas expliquer la diversité des réponses à la stagnation économique et aux crises que connaissaient différents pays du monde entier (voir Haggard et Kaufman, 1992a).

D'autres chapitres de ce volume indiquent que la tâche des économistes du développement a généralement consisté à concevoir et à évaluer les politiques et les stratégies optimales de développement. Au contraire, les spécialistes en économie politique se sont plutôt attachés à expliquer pourquoi et à quels moments les changements pouvaient se produire. Certains spécialistes en économie politique se sont tournés vers l'économie pour comprendre les motivations des hommes politiques à entreprendre le changement ou à y résister. Les efforts qui se sont ensuivis ont souvent pris pour référence la théorie des choix rationnels. L'approche par les choix rationnels consiste à considérer que les acteurs politiques, comme l'*Homo economicus*, agissent dans le sens de la maximisation de l'utilité, qui est généralement censée refléter leur intérêt égoïste. Les électeurs, les politiciens, les groupes de pression, les bureaucrates et les responsables des partis sont considérés comme rationnels dans le sens où ils manifestent des préférences et où ils tendent à agir de manière à les satisfaire. On considère les préférences comme données, et, dans la recherche, elles doivent être exprimées ex ante, en général sous la forme d'un énoncé d'objectifs raisonnables de premier ordre. Ainsi, lorsqu'ils cherchent à expliquer le comportement des hommes politiques, les théoriciens du choix rationnel considèrent en général que les politiciens préfèrent avoir plus de pouvoir plutôt que moins de pouvoir, se maintenir en poste plutôt qu'être désavoués, être réélus plutôt que perdre les élections, et pouvoir appliquer leurs idées plutôt que de ne pas pouvoir les appliquer. Les électeurs préfèrent naturellement les hommes politiques dont les mesures vont dans le sens de l'amélioration de leur bien-être, plutôt que les autres. Les bureaucrates préfèrent naturellement des budgets plus importants plutôt que moins importants, plus de discrétion plutôt que moins de discrétion, davantage d'opportunités de promouvoir leur propre bien-être plutôt que le contraire, et de l'avancement plutôt qu'une rétrogradation. La seule différence entre ces individus et les acteurs économiques, est qu'ils sont conceptualisés comme étant en interaction sur un marché politique caractérisé par une compétition pour le pouvoir, pour fournir ou recevoir des avantages de la politique publique, des investissements publics et des ressources contrôlées par le gouvernement.

Si les politiciens préfèrent le pouvoir, le maintien en place, l'influence et le soutien électoral, plutôt que d'en être privés, alors, dans les systèmes démocratiques, il leur faut être particulièrement sensibles aux intérêts des électeurs et des groupes particuliers qui les aident à atteindre leurs objectifs. Dans une économie politique fondée sur les choix rationnels, les intérêts des électeurs ont une grande importance, puisqu'ils déterminent les choix que peuvent faire les politiciens et les entraînent à prendre des décisions qui sont typiquement orientées vers le gain d'électeurs. Par ailleurs, du fait de la périodicité des élections, les politiciens sont amenés à transiger lourdement avec l'avenir. Il est donc rationnel pour les hommes politiques de sacrifier les choix politiques qui s'avèreraient payants sur le long terme à ceux qui entraîneront des avantages à court terme, comme par exemple de pouvoir rester en poste. Dans certains cas, le besoin des hommes politiques à brader les avantages politiques contre des voix est si impérieux que la décision politique se trouve en fin de compte capturée par des intérêts particuliers qui accordent leurs voix ou leur contribution aux campagnes électorales en échange d'un traitement préférentiel (voir Krueger,

1974; Bates, 1981). Dans ces conditions, les politiciens et les groupes d'intérêt particuliers collaborent dans une recherche de rente.

Dans une approche de l'explication du comportement politique par les choix rationnels, l'individu est l'unité d'analyse. Cependant, d'un point de vue empirique, l'activité politique met souvent en jeu le comportement des groupes. Mancur Olson (1965) et autres ont donc étudié comment et quand des individus motivés par leur propre intérêt agiront collectivement pour atteindre leurs objectifs. Les individus se comporteront ainsi lorsqu'ils auront l'assurance que l'énergie consacrée à agir en groupe sera effectivement payante en termes d'avantages individuels. Pour des raisons liées aux possibilités de certains de profiter de l'action collective sans dépenser leur énergie à coopérer, les groupes ont tendance à se coaliser autour d'intérêts très spécifiques dont la satisfaction n'apporterait aucun avantage à ceux qui n'en font pas partie. D'un point de vue politique, cela se traduit par la tendance aux échanges entre les hommes politiques et une multitude de groupes d'intérêt, chacun d'eux poursuivant un avantage étroitement défini et généralement immédiat. La tâche du politicien est alors d'infléchir la politique publique ou de morceler les ressources publiques au bénéfice d'un grand nombre de groupes concurrents, chacun de ces groupes disposant d'un certain pouvoir de punir le fournisseur. Les objectifs plus larges du gouvernement, comme « l'intérêt public », deviennent d'autant plus difficiles à atteindre.

Par rapport à la question de savoir pourquoi et comment les politiciens soutiennent un changement politique, la théorie des choix rationnels offre au moins deux hypothèses. Dans la première, les politiciens peuvent se livrer à un calcul stratégique rationnel selon lequel la promotion d'une réforme politique peut leur apporter un soutien électoral accru. Ils peuvent aussi choisir de résister au changement s'ils s'attendent rationnellement à ce que celui-ci diminue leurs chances d'être maintenus en place. L'autre hypothèse, quelque peu différente, consiste à postuler que face à une pression suffisamment forte de la part d'un groupe d'intérêts, les politiciens peuvent n'avoir d'autre choix que de promouvoir (ou de résister à) un changement : s'ils n'agissent pas dans le sens voulu, ils perdront leur poste.¹² Dans le premier cas, le soutien d'une réforme politique est une option stratégique; dans le second cas, c'est le résultat d'une absence d'alternative, compte tenu des préférences postulées des politiciens.

L'institutionnalisme comparé, une tradition plus large et moins rigoureuse d'un point de vue théorique au sein des sciences sociales, nous fournit une autre approche de la question du changement et des choix politiques.¹³ En se référant à la sociologie pour les outils analytiques et à l'histoire pour les idées empiriques, les chercheurs qui suivent cette tradition considèrent que les acteurs politiques sont prisonniers de conditions qui façonnent leur comportement de manière très substantielle. Il s'agit de bien davantage que des conditions de décision décrites dans la théorie des choix rationnels. Il s'agit d'environnements complexes qui s'enracinent dans le passé et qui non seulement conditionnent et guident les actions mais forgent aussi, véritablement, les perspectives, les préférences et les valeurs des acteurs politiques. Les chercheurs qui étudient comparativement les institutions considèrent que les acteurs politiques sont des groupes, des classes, des intérêts et autres collectifs. Bien qu'il s'agisse des unités fondamentales de l'analyse, il est important d'analyser le comportement de ces acteurs et de le comprendre en tant que produit du contexte historique complexe et évolué dans lequel ils se trouvent eux-mêmes. Ainsi se trouve donc au centre même de cette tradition la notion selon laquelle des événements comme les changements politiques sont les résultantes de l'interaction des collectivités dans un contexte

spécifique. Les chercheurs qui se conforment à cette tradition s'emploient fréquemment à évaluer dans quelle mesure l'Etat lui-même, ou les institutions étatiques (l'administration), créent ce contexte dans lequel se déroule le conflit.

Par ailleurs, les spécialistes en institutionnalisme comparé placent le conflit au centre de l'analyse politique, d'une manière significativement différente d'un point de vue économique.¹⁴ Dans la théorie des choix rationnels, le conflit existe lorsque deux ou plusieurs individus cherchent simultanément à agir selon leurs préférences et que leurs objectifs ne peuvent pas être atteints par l'action collective. Au contraire, les spécialistes en institutionnalisme comparé considèrent les conflits comme des interactions à travers lesquelles des groupes sont en concurrence pour la prédominance dans des domaines économiques, sociaux ou politiques particuliers, où des conflits antérieurs déterminent la nature des conflits actuels et des questions en jeu. Le conflit concernant la politique est alors inhérent à la politique, et c'est le pouvoir relatif des différents groupes en présence qui détermine les résultats – une condition elle-même déterminée par l'issue des conflits antérieurs et par la manière particulière dont les Etats et les régimes politiques allouent le pouvoir.

En conséquence, les analystes qui se réfèrent à la tradition sociologique ont tendance à mener des recherches profondes et complexes plutôt qu'élargies et concises. Bien que l'institutionnalisme comparé trouve ses origines dans la tradition de la « grande théorie » de Marx et de Weber, les tenants actuels de cette discipline ont tendance à manifester moins d'intérêt pour une théorie générale de la politique que pour la compréhension des conditions dans lesquelles les acteurs politiques adopteront tel ou tel comportement particulier. Ils ont tendance à produire une théorie « médiane » et à chercher activement à comprendre les données historiques de conflits particuliers. Ils se préoccupent des institutions, y compris l'Etat, bien davantage que ceux qui expliquent la politique dans une perspective de choix rationnels. Et bien qu'ils s'attachent aux facteurs qui déterminent l'action des collectivités plutôt qu'à la logique du choix individuel, ils ont aussi cherché à comprendre « l'habileté politique ». ¹⁵ Dans la poursuite de cet objectif, les spécialistes en institutionnalisme comparé ont étudié la manière dont les acteurs politiques individuels ou les gestionnaires politiques manœuvrent au sein des contextes institutionnels pour former des coalitions, mettent au point des consensus, négocient et essaient de promouvoir de nouvelles politiques, une nouvelle législation et de nouvelles institutions. ¹⁶ Ils observent que certains individus sont motivés à réaliser le changement, et d'autres à y résister. Les motivations de ces politiciens peuvent procéder d'idées, d'identités collectives, d'intérêts de groupe et de valeurs, aussi bien que d'un intérêt égoïste. Au sein de cette tradition, certains politiciens sont plus doués que d'autres pour exploiter les ressources politiques, et certains y accèdent plus facilement que d'autres.

Par contraste avec les hypothèses avancées par la nouvelle économie politique, qui se réfère à l'économie, les spécialistes en institutionnalisme comparé présentent bien davantage de propositions contingentes sur la question de savoir pourquoi et quand les politiciens prépareront ou soutiendront un changement politique. ¹⁷ Leur position dépend de la nature des conflits passés et actuels, de la manière dont les institutions privilégient ou rejettent certains individus ou certains groupes, et des engagements et des compétences des politiciens en présence. Les choix ne sont pas isolés, ils sont influencés par des prises de position dans d'autres domaines, par des choix faits dans le passé, et par des questions stratégiques plus vastes qui ont leur importance du point de vue des problèmes à long terme qui divisent ou unissent les groupes en conflit. Pour les spécialistes en économie politique

de cette tradition, une grande partie de l'histoire des changements et des choix politiques ne peut être comprise que si l'on prend en compte, de manière appropriée, les institutions, et si l'on considère véritablement l'Etat comme une structure dont dépend l'allocation du pouvoir dans la société.

De quelle manière les institutions politiques influent-elles sur les choix que font les hommes politiques?

Quiconque a essayé de démêler l'écheveau de la politique au jour le jour, dans quelque pays que ce soit, ne peut ignorer la manière dont les décideurs politiques sont sous la contrainte des règles formelles et informelles du jeu politique. Les décisions sont influencées par des institutions telles que les partis et les systèmes électoraux, la répartition formelle des pouvoirs au sein du gouvernement, les systèmes légaux et les normes informelles qui conditionnent la tenue des débats politiques. Le pouvoir de prendre des décisions est une résultante des institutions qui contraignent ou privilégient certains acteurs. Les processus par lesquels une politique est approuvée et instituée peuvent déterminer sa réussite ou son échec. Des dispositions institutionnelles, qui varient d'un pays à un autre, déterminent qui a accès aux débats politiques et de quelle manière l'opposition se manifeste. Les règles électorales en vigueur modèlent la manière dont les acteurs politiques calculent les coûts et les avantages des diverses options envisageables. Ainsi, et par d'autres moyens encore, les institutions conditionnent les ressources dont les acteurs politiques peuvent disposer et la dynamique des choix politiques. Néanmoins, du fait que les institutions sont complexes et à plusieurs facettes, les analystes sont en désaccord sur la manière dont elles influencent l'action des hommes politiques ou dont elles déterminent les options qui leur sont envisageables. En fait, l'approche par les choix rationnels et l'approche par l'institutionnalisme comparé ne donnent pas du tout les mêmes évaluations du rôle des institutions dans les choix politiques.

Bien que l'approche par les choix rationnels se fonde sur des hypothèses sur les préférences d'individus génériques, elle ne fait pas abstraction du contexte dans lequel se comportent les acteurs politiques. Le contexte, en termes de contraintes particulières imposées par les institutions politiques ou par les systèmes d'incitation, détermine les opportunités qui se présentent aux acteurs politiques dans la satisfaction de leurs préférences.¹⁸ Dans ce sens, les politiciens deviennent des acteurs stratégiques qui accumulent de l'information sur les options qui leur sont accessibles et qui choisissent les actions qui ont le plus de chances de leur permettre de maximiser leur pouvoir, leur influence, le nombre de voix, ou d'assurer leur propre survie politique au sein de l'environnement politique qui les entoure. Du point de vue de la recherche, étant donné les hypothèses sur les préférences des acteurs politiques, la connaissance du contexte dans lequel ils agissent fournit l'information nécessaire pour expliquer et pour prédire leurs choix politiques. En cherchant à produire des propositions généralisables sur le comportement politique des individus, la théorie des choix rationnels traite les institutions comme le lieu stratégique des choix individuels.

Les spécialistes en institutionnalisme comparé placent les institutions bien davantage au centre des explications sur la politique. Ils affirment que considérer les acteurs politiques comme des individus génériques cherchant à satisfaire des préférences génériques, c'est faire l'impasse sur le rôle des institutions et de l'histoire dans la détermination des préférences, des orientations, des valeurs et des stratégies des acteurs collectifs. De même, les

institutions conditionnent la nature des conflits et leur signification, ainsi que leur déroulement. Ainsi les institutions sont-elles bien davantage qu'un environnement, un contexte déterminant l'action rationnelle et stratégique. Pour les spécialistes en institutionnalisme comparé, l'action politique se trouve conditionnée par des institutions qui ont évolué dans l'histoire, et qui sont à leur tour le siège de conflits permanents portant sur la définition de la politique publique et de la répartition du pouvoir économique et politique. Dans ce sens, les institutions sont des facteurs déterminants de la prise de décision politique. Ce point de vue permet aux spécialistes en institutionnalisme comparé d'expliquer comment des problèmes politiques de même nature – la fourniture de soins dans nos pays industrialisés, par exemple – ont trouvé des solutions distinctes dans différents contextes (voir Immergut, 1992; King, 1992). Ce qui s'en dégage est le résultat de divers environnements institutionnels qui ont façonné les objectifs et les comportements des groupes et des intérêts en jeu et ont déterminé la manière dont ils se disputent l'influence sur la politique.

Les spécialistes en institutionnalisme comparé considèrent en général que l'action politique est conditionnée par les institutions, lesquelles à leur tour sont façonnées par les actes des agents politiques. Cependant, en réalité, ils ont tendance à s'intéresser bien davantage à la manière dont les actes sont conditionnés par les institutions qu'à l'impact des actes sur les institutions. Cela reflète, de manière tout à fait réaliste, la dynamique de la politique de tous les jours dans la plupart des pays industrialisés les plus avancés, où les travaux qui relèvent de cette tradition sont consistants. Dans ces pays, l'action politique se déroule dans un contexte institutionnel relativement stable. Par ailleurs, on peut considérer que les institutions et l'action politique qu'elles conditionnent font partie du système politique (Evans, 1995). Cela signifie que les nouvelles institutions sont la descendance des plus anciennes, selon un processus d'évolution, leur nouvelle forme les rendant plus adaptées aux nouvelles relations de pouvoir ou aux conséquences des conflits politiques. Ainsi, une question importante pour l'économie politique est généralement un résultat de la création ou de l'évolution d'une institution.

Comment crée-t-on de nouvelles institutions, et comment les transforme-t-on ?

Au cours des années quatre-vingt, ceux qui se préoccupaient des perspectives de développement dans les pays pauvres insistaient souvent sur l'importance d'avoir « les bonnes politiques ». Cependant, seuls certains des pays qui avaient adopté les « bonnes » politiques se sont avérés capables d'assurer une croissance économique durable. Les conseillers et les décideurs politiques sont progressivement parvenus à la conclusion que la capacité des nouvelles politiques à améliorer le bien-être général dépendait du type d'institutions en place pour la gestion des transactions économiques et politiques. Ce point de vue a été conforté par les analyses du « miracle asiatique » qui mettaient en évidence le rôle des institutions gouvernementales pour favoriser un développement durable (voir Wade, 1990; Banque Mondiale, 1993). D'une manière très différente, cette conception a bénéficié d'un soutien supplémentaire avec les premières expériences des pays sortis du communisme, qui ont adopté toute une série de mesures orientées vers l'économie de marché en l'absence d'institutions formelles ou informelles pour la gestion des transactions de marché (Coase, 1992). La démocratisation – une lutte qui se produisait dans un grand nombre de pays un peu partout dans le monde – a attiré l'attention sur des règles du jeu d'égale importance pour les interactions politiques.¹⁹

Ainsi, la création et la transformation des institutions de gouvernance ont pris une importance nouvelle, les réformateurs se lançant dans des initiatives pour mettre en place des banques centrales autonomes, des autorités fiscales indépendantes, des commissions de sécurité et d'échange, des services civils professionnels, des systèmes légaux autoritaires, des systèmes de partis et de scrutins et autres nouvelles institutions. Les analystes ont cherché à comprendre comment ces changements pouvaient se produire. Ils se sont aperçus que les spécialistes de l'économie politique avaient plus d'une réponse à leurs questions.

Beaucoup de ceux qui avaient adopté l'approche par les choix rationnels furent particulièrement intrigués par la création de nouvelles institutions qui limitaient le pouvoir des hommes politiques, comme par exemple les banques centrales indépendantes et les organismes fiscaux autonomes. Étant donné les hypothèses de la théorie, comment pouvait-on expliquer un tel comportement? Il était possible de répondre en invoquant les hypothèses usuelles sur les préférences des hommes politiques: si les hommes politiques agissent à la fois de façon rationnelle et de façon stratégique, ils peuvent créer de nouvelles institutions propres à limiter leur pouvoir sur le long terme pour obtenir un avantage politique immédiat, comme par exemple gagner une élection, ou ils peuvent réagir à une pression irrésistible de la part de l'électorat. Voilà qui ne contredit pas les hypothèses sur le choix rationnel et les conditions dans lesquelles les politiciens peuvent soutenir des changements politiques.

Plus intéressantes étaient les réponses qui prenaient en compte le lien entre les nouvelles institutions et les préférences des politiciens réformateurs. Si des hommes politiques ont soutenu les réformes, ils peuvent créer de nouvelles institutions pour manifester leur engagement ou pour garantir leur choix de telle sorte que leurs successeurs ne puissent pas les remettre en cause.²⁰ Dans le premier cas, celui de la manifestation de leur engagement, le message a pour objectif de convaincre les agents économiques nationaux et internationaux que les choix politiques qui ont été faits resteront stables et ne seront pas remis en cause par les besoins électoraux des (autres) politiciens. Dans le second cas, ce sont les politiciens de l'avenir qui sont la cible, car ils pourraient chercher à défaire une série de réformes, ce qui irait à l'encontre des préférences des hommes politiques actuels. La logique de ces choix est intéressante: les hommes politiques choisissent de limiter leur pouvoir dans le futur, plutôt que de maximiser leur pouvoir dans le présent, de manière à réduire l'incertitude sur les choix futurs, en particulier ceux qui pourraient être faits par les autres politiciens. Ainsi, la création d'institutions qui verrouillent les préférences politiques peut véritablement se comprendre comme un moyen de maximiser les préférences individuelles sur un plus long terme.

Malgré ces tentatives d'expliquer la création des institutions, les économistes politiques inspirés par la théorie des choix rationnels ont subi de nombreuses critiques en raison de leur incapacité à faire plus largement comprendre comment un environnement institutionnel émerge, perdure et change. Sous l'impulsion de Douglass North et autres, une «nouvelle conception institutionnaliste» a vu le jour pour tenter de combler cette lacune.²¹ Un courant important du nouvel institutionnalisme prend comme fondement l'idée que tout échange met en jeu des coûts de transaction.²² En économie, les coûts de transaction, tels que le coût de l'acquisition de l'information ou de l'application des règles, représentent une diminution de l'efficacité des relations d'échange. Un point de vue critique, dans l'approche de North, est que les institutions ne sont pas le simple résultat de tentatives de diminuer les coûts de transaction des échanges sur le marché, mais qu'elles

sont aussi fonction des intérêts politiques et sociaux et des différences dans l'allocation du pouvoir dans une société. Ainsi, les institutions « ne sont pas nécessairement ni même généralement créées pour être socialement efficaces ; c'est plutôt que les institutions, ou du moins les règles formelles, sont créées pour servir les intérêts de ceux qui ont le pouvoir de négociation qui leur permet de définir les règles. Dans un monde où les coûts de transaction sont nuls, le pouvoir de négociation n'affecte pas l'efficacité des résultats, mais dans un monde de coûts de transaction positifs, il l'affecte » (North, 1990 : 16). Le changement institutionnel a plus de chances de se produire lorsque les acteurs qui détiennent un pouvoir perçoivent qu'ils peuvent mieux poursuivre leurs intérêts avec d'autres règles du jeu.

En extrapolant à partir de cette explication, les coûts de transaction existent aussi dans la vie politique, ainsi que dans les échanges politiques comme ceux qui se produisent entre les politiciens et les groupes d'intérêt. Il arrive souvent que les hommes politiques n'aient pas toute l'information sur les activités et sur les intérêts de groupes importants, ou qu'ils n'aient pas le temps ni la capacité d'acquérir cette information. Il se peut aussi qu'ils soient confrontés à des demandes contradictoires émanant de groupes d'intérêt divers. Les électeurs et certains groupes constitués particuliers peuvent ne pas disposer de toute l'information sur le comportement des hauts fonctionnaires qu'ils veulent gagner à leur cause, et ils ne savent pas nécessairement combien de voix sont nécessaires ou quel montant, dans le financement d'une campagne, leur permet d'obtenir ce qu'ils désirent de la part des politiciens. Les législateurs n'ont pas nécessairement l'information sur les préférences des autres législateurs. La difficulté d'acquérir une telle information augmente les risques que représentent les choix de la part des politiciens, des électeurs, des bailleurs de fonds des campagnes et autres. Pour réduire ces coûts de transaction, on voit alors apparaître des règles du jeu implicites ou explicites qui permettent aux politiciens ou aux électeurs d'agir sur la base d'une information incomplète sans risque excessif ou sans avoir à investir massivement dans la collecte d'information.

Dans ce sens, des institutions telles que les systèmes électoraux, les partis politiques et les règles et procédures législatives apparaissent au cours du temps pour réduire les coûts de transaction de la politique. En même temps, ces règles structurent les interactions entre les citoyens, les responsables politiques et les candidats, en établissant des incitations et des sanctions par rapport à certains comportements et en distribuant de manière différentielle le pouvoir de négociation. Le comportement des acteurs politiques devient alors prédictible dans le temps, dans la mesure où il se règle sur ces incitations, sur ces sanctions et sur ces relations de pouvoir. Par ailleurs, ces règles et procédures structurent la manière dont seront traités les autres problèmes de coûts de transaction. Lorsque ces problèmes surgissent, et lorsque, avec le temps, ils incitent au changement ou à la recherche d'une plus grande stabilité dans la manière de les résoudre, la législation adéquate se trouve créée, débattue et votée en fonction des règles qui ont évolué en ce qui concerne la législation, les débats et les votes. Au fur et à mesure des changements dans la nature des coûts de transaction, les institutions elles-mêmes peuvent évoluer dans le sens d'une réduction de ces coûts, encore que ce genre de réponse ne soit pas toujours pertinente ni efficace.

Au cours du temps, les institutions s'adaptent à des changements importants dans la nature des transactions, comme ceux qui procèdent de l'innovation technologique, dans la disponibilité de l'information ou dans l'influence d'autres institutions (qui évoluent également). Avec le temps, l'histoire montre aussi qu'il existe des dépendances du chemin suivi, qui résultent de la manière dont les relations de pouvoir entravent les processus de répar-

tion. Ainsi, différents pays ou différentes régions du monde ont des chances de connaître une histoire différente, dans la mesure où chaque pays ou chaque région suit un chemin caractérisé par l'évolution et l'adaptation des institutions, d'où une théorie économique qui explique pourquoi « l'histoire compte ». Ce que North appelle un « changement discontinu » se produit bien moins souvent et résulte généralement d'une révolution ou d'une conquête. « Même si les règles formelles peuvent changer en un jour par suite de décisions politiques ou juridiques, les contraintes informelles intégrées aux coutumes, aux traditions et aux habitudes culturelles ne font pas que relier le passé au présent et au futur, elles nous fournissent des clés pour expliquer le chemin que suivent l'histoire et ses changements » (North, 1190: 6).

Le nouvel institutionnalisme de North et autres s'attache en particulier à expliquer l'évolution et l'adaptation des institutions. L'approche du « design institutionnel » constitue une alternative intéressante pour expliquer la création d'institutions. Il s'agit d'une approche explicitement théorique, et non empirique, en ce qu'elle considère que les institutions et les organisations cherchent à développer des règles et des principes d'organisation qui leur permettent de résoudre les problèmes caractéristiques auxquels elles sont confrontées.²³ Il s'agit typiquement de problèmes de commettant et de préposé, comme on en rencontre partout en politique – dans les relations entre l'électeur et l'élu, entre le politicien et le fonctionnaire, entre le supérieur hiérarchique et son subordonné, entre celui qui décide et celui qui applique. Le problème essentiel est que le commettant (ici, l'électeur, le politicien, le supérieur hiérarchique ou le décideur) n'a pas l'information suffisante ou n'a pas suffisamment de contrôle sur le préposé (l'élu, le fonctionnaire, le subordonné ou celui qui applique) pour s'assurer que sa demande est convenablement satisfaite. D'où un problème d'incertitude morale pour le commettant, qui ne peut être certain des motivations ou des actes de celui qui a la charge de réaliser son souhait ou sa promesse.

Le rôle du design institutionnel est alors de trouver des moyens de structurer cette relation difficile de manière à minimiser le problème du commettant. Typiquement, il s'agit de s'intéresser aux structures incitatives dans le cadre desquelles les préposés agissent, c'est-à-dire s'assurer que les préposés sont effectivement incités à donner suite aux désirs du commettant et qu'ils le font d'une manière efficace. Dans la résolution de ce genre de problème, le designer institutionnel se demande de quelle manière il est possible de créer les règles, les procédures et les structures incitatives qui feront que les préposés seront *impliqués* dans les objectifs du commettant. La question se pose souvent en termes de désir du commettant de s'assurer une adhésion future des préposés à une politique particulière ou à des préférences institutionnelles.

L'approche du problème de la création d'institutions du point de vue du design institutionnel est particulière, dans le sens où elle procède un peu comme si l'histoire et le processus n'avaient pas d'importance et comme si la dépendance du chemin suivi n'était pas une contrainte. De ce point de vue, expliquer la création de nouvelles institutions à des moments particuliers signifie montrer comment les acteurs politiques conçoivent consciemment de nouvelles règles du jeu à travers un processus technique d'analyse, comme un ingénieur analyserait un problème particulier concernant par exemple une capacité de chargement, et concevrait une structure permettant de résoudre ce problème. En fait, l'approche des changements organisationnels en termes de « re-engineering » est fondée sur des hypothèses similaires. Ainsi, la réorganisation du secteur public en Nouvelle-Zélande, dans les années quatre-vingt-dix, s'est significativement inspirée de ce

genre d'expérience de design (Horn, 1995). Selon cette approche, des designers institutionnels s'assoient autour d'une table, identifient une série de problèmes de commettant et de préposé à résoudre, conçoivent consciemment des solutions et les mettent en application. Dans une étude récente sur les « réformes de démocratisation » dans trois pays, j'ai identifié de tels designers institutionnels, qui dans chaque cas jouaient un rôle fondamental (Grindle, 2000).

Les spécialistes en institutionnalisme comparé s'indigneraient devant une telle explication apolitique du changement institutionnel. Ils se demanderaient tout d'abord ce qui a motivé les designers institutionnels à s'asseoir autour de la table et de quel droit ils se sont mis à résoudre les problèmes qu'ils ont identifiés. Ils affirmeraient qu'une telle démarche rationnelle ne permet pas toujours de justifier le conflit sur les objectifs ni l'allocation du pouvoir. Ils diraient plutôt que les conflits et les différences de pouvoir entre les collectivités peuvent conduire à négocier ou à imposer à la société de nouvelles règles. Les nouvelles règles procéderaient donc des conflits passés et des anciennes structures de pouvoir. Selon l'institutionnalisme comparé, les nouvelles institutions sont les conséquences de conflits dans l'histoire, sur la répartition du pouvoir et des avantages dans la société, et peuvent être comprises comme des résultantes négociées ou imposées de ces conflits (Skocpol, 1979; Knight, 1992). Elles peuvent s'occuper des problèmes de coûts de transaction et de commettant et préposé, mais seulement en tant que résultats contingents des conflits de pouvoir.

Quelles sont les conséquences des nouvelles règles du jeu sur la politique?

Lorsque de nouvelles institutions sont créées, elles apportent de nouvelles règles et de nouvelles incitations pour la prise de décision. Une fois mises en place, elles peuvent agir sur les relations de pouvoir qui existaient depuis un certain temps, résoudre des problèmes qui étaient restés en attente, créer de nouvelles sources de conflit ou avoir des répercussions importantes sur les motivations des acteurs politiques. L'histoire de la création des institutions est donc incomplète tant qu'elle ne traite pas également des conséquences des nouvelles règles du jeu pour les acteurs politiques et pour la prise de décision en politique. Là encore, des approches différentes de l'économie politique apportent des réponses très différentes à toutes ces questions.

Dans une explication en termes de choix rationnels des conséquences de l'apparition de nouvelles institutions, on anticiperait le fait qu'un nouvel ensemble de contraintes sur les options envisageables par les politiciens conduise à de nouvelles stratégies pour satisfaire les préférences de premier ordre. Les politiciens devraient s'adapter aux nouvelles contraintes dans leurs efforts pour maximiser leur pouvoir, pour rester en poste ou pour gagner les élections. Dans un contexte de changement des institutions, on voit donc que les acteurs politiques choisiront de suivre une politique rationnelle en termes de préférences prédictibles pour plus de pouvoir plutôt que moins de pouvoir, plus de voix aux élections plutôt que moins de voix, une carrière plus stable, etc. Les théoriciens des choix rationnels anticiperaient donc un nouvel équilibre dans le domaine de la prise de décision, et réintroduiraient dans le modèle des hypothèses de comportement rationnel.

Si, comme dans le nouvel institutionnalisme, de nouvelles règles du jeu sont créées en réponse aux problèmes de coûts de transaction qui se posent en politique, on peut prédire que les nouvelles institutions permettront de réduire les coûts de la promotion de la nouvelle politique. La recherche empirique aura alors pour tâche d'examiner dans quelle

mesure les choses se passent effectivement ainsi. Même en cas de disjonction institutionnelle, on pourrait prédire que la dépendance du chemin suivi servira à expliquer l'évolution des institutions. On peut penser que les nouvelles institutions finissent par connaître une accumulation de problèmes de coûts de transaction, après quoi elles évoluent ou sont remplacées par de nouvelles institutions. La littérature sur le design institutionnel nous propose une autre hypothèse intéressante : si de nouvelles institutions sont créées dans le souci de résoudre des problèmes de commettant et de préposé, on peut s'attendre à ce qu'elles instaurent un système dans lequel les préposés auront davantage de comptes à rendre aux commettants sur ce qu'ils font.

Un spécialiste en institutionnalisme comparé, en évaluant les effets de la création de nouvelles institutions, envisagerait une hypothèse plus dynamique à propos du changement. Selon une approche sociologique, par contraste avec la situation d'équilibre prédite par les modèles économiques, on s'attendrait à ce qu'un changement dans les institutions crée de nouvelles sources de conflit, de nouvelles revendications concernant les ressources, de nouveaux espaces de contestation, et à ce que diverses collectivités tentent de neutraliser l'effet des nouvelles institutions sur leurs perspectives de pouvoir et d'influence. Les recherches se porteraient davantage sur les nouveaux acteurs politiques – qu'il s'agisse de collectivités, de leurs leaders ou de ceux qui ont profité ou pâti de la redistribution du pouvoir et des avantages – et sur les nouveaux moyens d'organisation de l'opposition ou de la contestation. Les acteurs politiques se réorganiseraient pour mieux profiter des nouvelles ressources ou pour tenter de récupérer ce qu'ils auraient perdu. Les coalitions se reformeraient, face aux effets du changement en termes de répartition, et l'accès aux ressources politiques et économiques prendrait sans doute une nouvelle configuration.

Entre les deux écoles distinctes dont il est question ici, on peut remarquer d'importants contrastes, dans leur manière d'analyser et d'expliquer la prise de décision et les changements politiques et institutionnels. Elles diffèrent de façon significative en termes d'élaboration de théories, de niveaux d'analyse, d'hypothèses sur la nature de la politique et de méthodes d'investigation. Au cours de ces dernières années, les tenants de chacune des deux traditions se sont montrés franchement rudes envers ceux de l'autre école. Ceux qui privilégient la recherche et la concision des modèles économiques de comportement politique que propose la nouvelle économie politique accusent les spécialistes en institutionnalisme comparé de s'affranchir de la rigueur de la théorie et de la méthodologie scientifique et de produire des études avant tout descriptives (Miller, 1997). Ceux qui se rattachent à la tradition sociologique répliquent que les modèles économiques ne produisent que des banalités, dans le domaine politique, et des analyses qui n'ont pas de pertinence historique et qui ignorent l'évidence empirique (Evans, 1995 : ch. 2). Entre ces deux conceptions différentes de l'économie politique, le dialogue devient de plus en plus difficile, du fait qu'elles ne reposent pas sur les mêmes hypothèses de base, mais aussi en raison du ton aigre adopté par chaque partie. Il est rare, en effet, de voir les chercheurs de l'une de ces deux écoles reconnaître le travail de l'autre.

L'objet de la présente section n'était pas de prendre parti dans ce débat, mais plutôt de rappeler de quelle manière des conceptions différentes de l'économie politique envisagent les questions centrales de prise de décision en politique. Il est temps à présent de voir dans quelle mesure l'approche théorique de la tradition économique et celle de la tradition sociologique nous éclairent sur ce que nous savons au sujet de la prise de décision en politique et des changements politiques et institutionnels dans les pays en développement ou

en transition. Cela revient d'une certaine façon à prendre parti. Néanmoins, comme le suggèrent les commentaires qui suivent, lorsque nous confrontons la théorie au miroir des études empiriques, et lorsque nous nous demandons dans quelle mesure la théorie constitue un modèle exploitable de la réalité, les deux écoles s'avèrent défailtantes à plus d'un titre.

Lorsque la théorie rejoint la pratique

Pour être cohérente avec la réalité, la théorie politico-économique doit être exploitable de deux manières au moins. Premièrement, elle doit constituer un modèle de la réalité qui reflète la dynamique fondamentale des interactions politiques dans la conception et la mise en application de la politique de développement, ainsi que dans la création et la transformation des institutions. Si elle en est capable, elle peut informer les actions stratégiques de ceux qui s'engagent activement dans la promotion de cette politique et de ces changements institutionnels. Deuxièmement, la théorie doit pouvoir, à la place ou en plus de ce qui précède, prédire le comportement des agents politiques dans la conception, l'adoption et la mise en application des changements politiques, ou prédire les conséquences politiques des choix politiques et institutionnels. C'est là une autre façon d'informer les choix stratégiques des réformateurs.

Bien sûr, la théorie n'a pas nécessairement besoin d'être cohérente avec la réalité. Elle peut avoir pour objectif d'apporter un éclairage supplémentaire sur les questions générales concernant les relations de cause à effet, de fournir des cadres de réflexion qui nous permettent de mieux comprendre les problèmes qui se posent, de fournir des raisonnements subtils et des déductions logiques, ou de prédire des résultats en fonction de telles ou telles hypothèses. Au niveau de la théorie, si la logique de l'argumentation est rigoureuse et concise, si la modélisation est recherchée, ou si les idées présentées sont nouvelles et intéressantes, le fait que les hypothèses sous-jacentes de l'approche politico-économique puissent être fausses ou inadéquates n'a pas forcément d'importance. En économie, certains considèrent ce genre de situation comme typique de la nouvelle économie politique.

En même temps, et comme le montrent un certain nombre de chapitres du présent ouvrage, l'économie du développement s'est efforcée, pendant longtemps, de combler le fossé entre la théorie et la réalité, en cherchant à comprendre quelles pouvaient être les politiques et les stratégies les plus susceptibles de déboucher sur une amélioration du bien-être dans les pays en développement, et maintenant dans les pays en transition. De même s'est-elle efforcée d'appliquer les conceptions théoriques aux conseils donnés à ces pays sur la politique à suivre. La recherche visant à savoir comment ces conseils pourraient se traduire dans le contexte de la prise de décision politique et économique n'est qu'un prolongement de cette préoccupation plus ancienne de relier la théorie à la pratique. L'analyse politico-économique devrait pouvoir s'enrichir d'idées utiles sur ce qu'il est possible de faire dans la pratique. Lorsqu'elle détecte un mécanisme biaisé dans la motivation d'une réforme, dans l'identité des acteurs principaux ou dans les caractéristiques des institutions dans le cadre desquelles les décisions sont prises, il y a des chances pour que les conseils donnés soient irréalistes ou erronés. Par conséquent, il convient de se demander dans quelle mesure des approches politico-économiques différentes permettent une représentation correcte des caractéristiques politiques des pays en développement ou en transition, et dans

quelle mesure elles expliquent les traits caractéristiques des tentatives de réforme politique dans ces pays.

Imaginer la réalité

Les tendances qui sont intéressantes du point de vue de notre propos, en matière d'économie politique, ont vu le jour principalement dans le cadre de travaux portant sur les pays industrialisés les plus avancés. C'est aux États-Unis que la nouvelle économie politique a suscité le plus d'intérêt. Les chercheurs européens ont été bien plus enclins à s'inspirer de la théorie sociologique pour appréhender les problèmes de politique, encore que cette tradition soit influente aux États-Unis également. C'est peut-être incidemment que les origines de ce courant de pensée se révèlent à travers les hypothèses sous-jacentes sur le comportement normal des acteurs politiques et sur les caractéristiques des institutions politiques.

L'une et l'autre école ont tendance à considérer la politique comme centrée sur la société, dans le sens où l'initiative de l'action, en ce qui concerne, entre autres choses, le changement en politique, procède des partis, des groupes d'intérêt, de l'opinion publique et d'autres mécanismes de la société civile. Cette hypothèse n'est pas nécessairement cohérente avec les caractéristiques qui sont celles de la politique dans les pays en développement ou en transition. Dans ces pays, la politique reflète bien plus souvent les actes des élites au sein du gouvernement que les pressions de la société civile sur le gouvernement ou sur les responsables politiques.²⁴ Dans cette dynamique du changement et des choix politiques davantage centrée sur l'État, les groupes d'intérêt réagissent aux propositions de réforme plus souvent qu'ils n'en sont les initiateurs. Cette école admet que les élites politiques disposent d'un champ d'action, leur marge de manœuvre variant selon le moment, le pays et le domaine concerné. Au fur et à mesure qu'un certain nombre de pays se démocratisent, cette tradition évolue. Pourtant, dans bien des cas, la décision politique continue de se pratiquer dans un contexte relativement étroit, et souvent comme reflet de la seule gestion politique de responsables gouvernementaux élus et appointés. Par ailleurs, la politique est souvent menée dans un contexte institutionnel instable – une différence significative avec l'environnement institutionnel des pays industrialisés.

Une grande partie des études qui se publient actuellement, en économie, se réfèrent aux hypothèses qui cadrent avec les conditions fondamentales dans lesquelles s'exerce la politique aux États-Unis. Ainsi, par exemple, il est souvent supposé que les électeurs sont souverains et que les scrutins sont significatifs, dans le sens où les résultats en dépendent de façon non équivoque. Il est généralement supposé que les partis politiques sont décentralisés et fonctionnent de manière démocratique, qu'ils mobilisent régulièrement leurs électeurs et qu'ils sont en nombre réduit. Il est supposé que les hommes politiques peuvent être réélus, et qu'ils affrontent souvent l'adversité, au risque de défaites électorales. Il est supposé par ailleurs que les groupes d'intérêt se préoccupent de questions simples, que le gouvernement est très perméable aux pressions des groupes d'intérêt, que les politiciens et les responsables politiques réagissent aux pressions avant de choisir la politique qu'ils veulent entreprendre, et que le pouvoir des dirigeants politiques est étroitement circonscrit par le pouvoir d'autres institutions telles qu'autorités législatives et tribunaux. Ce qui est peut-être plus important encore, on suppose que la politique s'exerce dans un contex-

te institutionnel stable, dans lequel les comportements passés constituent un modèle pour la prédiction du comportement actuel et futur.

Chez les tenants de l'institutionnalisme comparé, les hypothèses qui concernent la politique normale sont plus diversifiées, mais il est certain que l'orientation générale est globalement plus adaptée au contexte des pays européens. Dans cette perspective, l'identité des principaux acteurs du débat politique se fonde sur des critères de classe ou sur les conditions structurelles des systèmes économiques et politiques. Les partis politiques fondent l'appartenance de leurs membres sur des critères d'idéologie et de programme, ce sont donc souvent plus des mouvements politiques ou des organisations de membres que des partis électoraux. Par conséquent, ces partis englobent et définissent leurs adhérents de manière plus exhaustive que les principaux partis américains. Il est normalement supposé que les politiciens représentent des groupes d'intérêt, vis-à-vis desquels ils ont à rendre compte par rapport à leurs engagements politiques. L'histoire et les structures jouent un rôle important dans la mesure où les conflits actuels reflètent l'héritage des conflits et des relations du passé. En conséquence, dans la politique comme dans les prises de position sur diverses questions politiques, la continuité est la règle, davantage que les ruptures. Les institutions sont stables et évoluent avec le temps. Le conflit est la forme normale que prend l'activité politique quotidienne, et les questions politiques se résolvent par des négociations.

Ces deux conceptions négligent certaines caractéristiques politiques importantes des pays en développement. Dans ces pays, les électeurs ne sont pas toujours souverains, ils constituent souvent des nœuds dans de longues chaînes de relations clientélistes contrôlées par des chefs politiques. Les votes servent souvent à ratifier des décisions déjà prises, et ne sont qu'un des moyens possibles de détermination des résultats, avec le recours à la force. Les partis sont souvent très centralisés, et souvent éphémères. Certains systèmes fonctionnent avec un parti unique, d'autres avec de nombreux partis en concurrence pour des postes ou pour un rôle dans le gouvernement. La victoire aux élections ouvre souvent des opportunités considérables de domination et d'abus, et les changements de gouvernement se reflètent souvent de manière intense dans les services publics, dans la gestion de l'argent public, et dans des conflits concernant les règles du jeu. Les hommes politiques peuvent ne pas pouvoir être réélus au même poste. Les groupes d'intérêt peuvent être puissants mais faiblement organisés et donc difficiles à identifier. Le gouvernement est souvent très centralisé et inaccessible au lobbying formel, mais en même temps très perméable à des relations d'influence informelles ou à des manifestations du pouvoir populaire (grèves, manifestations, et même actes de violence). Les décideurs politiques prennent souvent l'initiative des mesures politiques et disposent souvent d'un pouvoir étendu, formel et informel. De ce point de vue, la politique est souvent centrée sur le gouvernement comme source de décision et de changement. Il arrive souvent que des mesures politiques soient approuvées sans intention de les appliquer, l'interprétation des déclarations officielles se prêtant à toutes sortes de détournements. A la négociation, comme forme de résolution des conflits, se mêlent souvent la confrontation, la coercition, et la pratique du fait accompli. Dans de nombreux cas, les institutions sont instables, et font l'objet de changements fréquents. Même les règles du jeu de la politique peuvent changer fréquemment, et de façon radicale, comme lorsque les régimes sont renversés ou lorsqu'une nouvelle constitution est promulguée.

Que se passe-t-il alors, au niveau des projections théoriques, lorsque nous avons

affaire à un contexte de décision politique et de changements institutionnels aussi instable? La force inhérente du modèle des choix rationnels, qui s'appuie sur la simplicité de ses hypothèses et sur sa logique déductive, risque alors de nous entraîner irrésistiblement vers des conclusions fausses, et par conséquent inutiles. Ainsi, par exemple, ceux qui étudient l'économie politique risquent de s'attacher au comportement des individus, des groupes et des institutions, comme si c'étaient ces éléments qui comptaient, alors qu'en réalité ils sont peut-être en marge du processus réel de changement et de choix politiques et institutionnels. Dans une grande partie du monde, par exemple, les systèmes législatifs jouent un rôle mineur dans les processus de décision politique. Pourtant, les tenants de cette école d'économie politique ont parfois opté pour l'étude des systèmes législatifs comme si leur pouvoir et leur influence étaient déterminants dans ce processus, d'une part parce que les statistiques disponibles sur les élections sont facilement exploitables pour tester des hypothèses, mais aussi, de manière plus fondamentale, parce que les hypothèses faites sur l'importance des systèmes législatifs dans le processus politique sont inadéquates (voir par exemple Geddes, 1994).

De même, les adeptes de la nouvelle économie politique oublient souvent de faire la distinction entre les groupes en tant qu'intérêts organisés et les groupes en tant que collectivités désorganisées, constituées d'individus qui se trouvent partager un même intérêt économique. L'expression «groupe d'intérêt» est souvent utilisée à propos d'intérêts sectoriels (les «industriels», les «syndicats», les «agriculteurs»), que l'on considère alors, pas toujours avec raison, comme des entités organisées, capables d'assurer une représentation efficace de leurs intérêts dans les débats politiques, comme s'il s'agissait d'une organisation nationale de petites ou moyennes industries, d'un syndicat d'enseignants ou d'une association des producteurs de riz. Ainsi une approche économique de la politique risque-t-elle de conduire à prédire l'action sans tenir compte des implications de l'organisation, ou de l'absence d'organisation, pour la représentation des intérêts en jeu, lorsqu'elle néglige d'identifier correctement les acteurs et les relations de pouvoir.

Par ailleurs, les économistes de cette école mettent l'accent sur le caractère social des pressions en faveur du changement. Ils ont tendance à raisonner à partir des intérêts (étant donné tels intérêts particuliers, les groupes feront pression pour tel genre de politique) et à tenir des raisonnements dans l'autre sens à propos des résultats (si une politique profite à certains intérêts, c'est qu'ils ont dû jouer un rôle fondamental dans le choix de cette politique).²⁵ Dans un cas comme dans l'autre, c'est comme si le processus de décision était une sorte de boîte noire, et la question de savoir qui prend l'initiative de promouvoir tel ou tel changement politique ou institutionnel, ou la question de savoir quels sont les intérêts représentés et de quelle manière ils le sont, font l'objet de suppositions plutôt que d'une véritable recherche empirique. Le fait de raisonner dans un sens ou dans l'autre, des intérêts aux résultats, conduit facilement à se tromper sur l'identité des acteurs en présence. Le seul moyen d'éviter ce genre d'erreur est d'analyser le processus de décision politique, c'est-à-dire d'ouvrir la boîte noire. Il est particulièrement important de le comprendre, si l'objet de la recherche est d'améliorer le processus de décision politique.

Malgré ses origines, l'institutionnalisme comparé s'avère en général plus adapté aux réalités politiques des pays en développement et en transition que l'approche économique traditionnelle. Dans la pratique, cette école est en fin de compte plus inductive et plus empirique, et, du fait qu'elle tient mieux compte de l'importance du contexte, elle permet de mieux cerner les particularités de chaque cas. Elle permet aussi de mieux analyser les

conflits et leurs mécanismes, et donc le processus de décision. Grâce à un cadre d'analyse plus souple, elle permet d'étudier une grande variété de sujets. Sa seule limite est sa tendance à tout appréhender en termes de groupes, de conflits et de contextes particuliers. L'institutionnalisme comparé n'est pas affecté par les problèmes d'agrégation qui compliquent les méthodes d'analyse économique fondées sur l'individualisme méthodologique. Par ailleurs, ne prétendant pas être prédictive, cette approche permet de mieux tenir compte des conséquences imprévues des choix politiques et institutionnels. Elle permet d'appréhender les structures globales telles que les Etats et les régimes politiques aussi bien que les groupes et initiatives individuelles. Cependant, comme nous l'avons vu, cette approche a tendance à empêcher les généralisations. Les résultats y sont très contingents, et si l'on peut facilement reconstituer, décrire ou analyser ce qui s'est passé, on ne s'y préoccupe pas de prédire l'avenir, ni ce qui aurait pu se produire. Par ailleurs, dans cette approche, on a tendance à mettre l'accent sur les pressions en faveur du changement au niveau des mouvements ou des groupes sociaux plutôt que d'expliquer les possibilités de changement inhérentes au gouvernement lui-même.

Une explication insuffisante de la réalité

En économie politique, les études de cas concernant la décision politique font souvent ressortir d'importants facteurs auxquels aucune des deux écoles n'accorde suffisamment d'attention. Il semble qu'au moins trois de ces facteurs n'aient pas encore fait l'objet d'éclaircissement. Tout d'abord, le leadership joue toujours un rôle important dans les réformes, bien que la théorie le considère généralement comme un facteur exogène. Ensuite, les études de cas montrent l'importance des idées, et plus particulièrement de celles qui concernent le contenu adéquat des politiques de développement, et dont on a pu montrer le rapport avec les relations de pouvoir – cependant, la théorie n'a pas grand-chose à dire sur les idées. Enfin, on connaît de nombreux exemples de réformes politiques réussies et d'amélioration des institutions, alors que la théorie se focalise sur la résistance, sur l'inertie et sur l'échec.

Le leadership. Dans les initiatives de réforme, le leadership joue un rôle substantiel : notamment en ce qui concerne la programmation des réformes, leur contenu, et le processus de soutien et de gestion de l'opposition au changement. Les études montrent que pour qu'un changement réussisse, il faut que des leaders sortent du rang, qu'ils s'impliquent dans le contenu des réformes, qu'ils délèguent du pouvoir aux technocrates qui y jouent un rôle moteur et qu'ils les protègent, qu'ils mobilisent des coalitions, qu'ils s'appliquent à promouvoir une vision plus optimiste du futur, afin que les citoyens acceptent mieux le déséquilibre par lequel passe le changement, et qu'ils s'occupent effectivement de ceux dont l'opposition risquerait de faire rater les réformes (Nelson, 1990; J. Williamson, 1994b; Wallis, 1998). En fait, la littérature empirique est pratiquement unanime à ce sujet : le leadership joue un rôle essentiel dans la réussite des réformes politiques et institutionnelles.

Pourtant, la théorie politico-économique n'explique pas bien le leadership. La tradition économique et la tradition sociologique ont toutes deux du mal à appréhender ce genre de notion à travers l'histoire. Il est extrêmement visible que des individus peuvent faire la différence, dans le destin d'un pays, mais ce fait s'accorde mal avec le désir d'identifier une logique rationnelle dans le comportement humain et d'analyser la manière dont ce com-

portement se trouve contraint par les règles et les structures institutionnelles. Par ailleurs, le domaine du leadership étant difficile à cerner, les chercheurs ont tendance à se contenter de l'observer, ce qui les conduit à négliger la compréhension de ses implications aussi bien pour la théorie que pour l'analyse.

Les approches politico-économiques du comportement humain qui se fondent sur la science économique n'anticipent le leadership, dans le cadre des réformes, que lorsque le lien avec l'intérêt politique des agents impliqués est évident. Ainsi, par exemple, on s'attend à un soutien aux réformes lorsque l'enjeu électoral est clair, ou lorsque les politiciens sont obligés d'accéder aux désirs des puissants intérêts dont ils ont besoin de s'assurer le soutien pour rester en poste. Néanmoins, l'examen des nombreux changements politiques intervenus au cours des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix contredit quelque peu cette logique. En ce qui concerne les politiques de stabilisation et d'ajustement structurel, les projets de réformes se heurtent généralement à une large opposition, sauf lorsque les politiciens s'efforcent de contrôler des niveaux d'inflation très élevés. Cette opposition est normale, car comme le soulignent les analystes de la tradition économique, les perdants potentiels ont tendance à bien s'organiser et à être conscients des pertes auxquelles ils devront faire face, tandis que les gagnants ont tendance à être dispersés et à ne pas être bien conscients, en général, des avantages des réformes (Nelson, 1990; Frieden, 1991; Schamis, 1999). Étant donné la forte probabilité de l'opposition aux changements, les approches fondées sur la théorie économique prédisent un déficit de leadership politique, et ne peuvent donc expliquer le changement qu'en recourant à des facteurs exogènes ou par des considérations d'altruisme (voir Srinivasan, 1985).

Étant donné que, dans les pays en développement, des obstacles constitutionnels s'opposent à la réélection des hommes politiques, ces analystes ont proposé une autre motivation, celle de garder en place un parti politique. Cependant, cette hypothèse est suspecte également, si l'on sait que les leaders réformistes agissent souvent contre la volonté de leur propre parti et soutiennent des réformes qui imposent des coûts à leur base de soutien traditionnelle.²⁶ Les leaders réformistes agissent souvent en l'absence d'une coalition de soutien préexistante, et face à l'opposition marquée de groupes puissants au sein de la population (voir Grindle, 1996, plus particulièrement ch. 4). En fait, une de leurs fonctions fondamentales est d'identifier et de mobiliser une coalition réformatrice qui n'est pas encore véritablement consistante. Les études empiriques montrent aussi, sans ambiguïté, que les hommes politiques que des acteurs internationaux influents obligent à réaliser des réformes malgré eux renient leurs engagements (Kahler, 1992). Il s'avère que dans bien des cas, les leaders agissent dans l'anonymat, en fonction des préférences établies de puissants groupes d'intérêt, même lorsqu'ils vont ainsi à l'encontre de leurs propres intérêts politiques immédiats.²⁷ Ceux qui raisonnent selon la logique de la théorie économique et de l'intérêt égoïste ont généralement du mal à expliquer ce genre de comportement.

Le nouvel institutionnalisme ne nous dit pas grand-chose en ce qui concerne le déroulement des opérations. Ainsi, par exemple, le modèle ne spécifie pas les acteurs. Les institutions évoluent naturellement au cours du temps pour résoudre le problème des coûts de transaction, mais dans la réalité, ce sont des acteurs particuliers qui prennent des décisions particulières permettant que le changement se produise. Il serait donc intéressant de réfléchir à la manière dont on peut identifier les coûts de transaction, à l'identité de ceux qui les supportent, au comportement de ceux qui en subissent les effets, à l'identité de ceux qui prennent l'initiative du changement, etc.²⁸ Une question plus délicate est de prédire

si une chose aussi complexe qu'un marché politique permet ou non de réduire les coûts de transaction. Dans une étude récente, j'ai observé que de nouvelles institutions politiques provoquaient une hausse des coûts de transaction pour certains acteurs, une baisse de ces coûts pour d'autres, et que pour d'autres encore elles ne faisaient pas de différence. De même, il était difficile de déterminer si le changement améliorerait ou non l'efficacité de l'activité politique en général (Grindle, 2000).

Du point de vue de l'institutionnalisme comparé, la question de savoir pourquoi les politiciens se comportent comme ils le font est d'ordre empirique, et n'a pas besoin d'être posée ex ante, comme dans les approches par les choix rationnels. Par ailleurs, dans ses méthodologies de recherche, l'institutionnalisme comparé reconnaît traditionnellement l'importance de l'ingéniosité politique. Ce qui est toutefois plus intéressant dans cette approche, c'est l'éclairage qu'elle apporte sur le rôle de leadership des politiciens réformateurs. Les leaders ne disposent cependant pas d'une grande autonomie. Étant donné les fondements de cette approche en termes d'hypothèses sur le rôle des collectivités et des conflits, le leadership y est généralement considéré comme une fonction des intérêts de groupe et des ressources disponibles pour un conflit sur les préférences politiques et institutionnelles. Les leaders sont donc ceux qui représentent les intérêts des groupes dans les conflits, et qui agissent dans leur sens. En même temps, on peut considérer les leaders comme des ressources dont disposent – ou ne disposent pas – les groupes dans leur quête de résultats en matière de politique. Ainsi, par exemple, certains groupes d'intérêts disposent de leaders compétents pour les négociations et certains n'en disposent pas, certains ont des leaders bien placés dans les instances officielles et d'autres non, etc. Dans cette théorie, l'idée que les leaders agissent d'une manière plus autonome, dans le sens où ils sont à l'origine des propositions et où ils mobilisent le soutien des groupes sur des questions politiques particulières, paraît correspondre à la normalité, cependant, elle est trompeuse.

Ainsi, la question du leadership dans les réformes prend de l'importance dans la littérature empirique, mais elle est mal appréhendée par la théorie. Toujours est-il que quelle que soit la théorie envisagée, faire mieux comprendre les tenants et les aboutissants du leadership dans les réformes restera un rude défi. En vérité, au vu de tout un ensemble d'études de cas sur les réformes politiques, on est tenté de conclure que le leadership est idiosyncrasique, c'est-à-dire qu'on ne peut l'étudier que cas par cas. Il pourrait cependant être utile de se donner la peine d'analyser la manière dont émergent les leaders, sur quelle base ils revendiquent l'exercice de leur pouvoir, quelles sont les tâches particulières qu'il leur faut accomplir, et quelles sont les stratégies qu'ils choisissent pour promouvoir les réformes dans tel ou tel contexte particulier. Ce que la littérature des études de cas nous montre d'intéressant est que les leaders évoquent souvent les idées, comme raisons des réformes et comme moyens de mobiliser l'adhésion à ces réformes. Il serait donc souhaitable d'étudier le leadership et les idées de manière conjointe.

Idées et pouvoir. Dans les initiatives de réforme, les idées comptent. Il semble qu'elles jouent un rôle important dans l'interprétation des problèmes et dans le choix et l'évaluation des options pour les résoudre (Hall, 1989; Grindle, 1996; Wallis, 1998). Au cours des deux dernières décennies, par exemple, l'économie néoclassique a eu un impact significatif sur la mise en place de certaines politiques dans un grand nombre de pays. Dans le cas le plus typique, les réformateurs sont persuadés que la stagnation ou la crise économique que traverse leur pays est le résultat des politiques de développement dans lesquelles

on a accordé un rôle moteur à l'Etat dans le développement économique. Ils pensent que le pays doit libéraliser les marchés et le commerce extérieur, et diminuer la taille et le rôle de l'Etat pour laisser le champ libre aux marchés. Ils privilégient les réformes parce qu'ils en sont arrivés à croire à la supériorité des marchés sur les Etats dans le processus de développement. C'est souvent une expérience éducative consistante qui les a convaincus de la justesse des thèses de l'économie néoclassique; ou alors ils font partie d'un réseau international de praticiens qui partagent un langage et des idées communes.²⁹ Il arrive assez souvent que les leaders réformateurs agissent en se fondant sur des idées foncièrement opposées à celles qui étaient les leurs dans le passé.³⁰

S'il est important de comprendre le rôle que jouent les idées dans les initiatives de réforme politique, c'est aussi à cause de la relation qui existe entre les idées et le pouvoir. Ceux qui se sont rendu compte que les idées étaient des éléments importants dans les cas de réformes qu'ils étudient nous disent souvent, de manière implicite ou explicite, que la connaissance affecte la répartition du pouvoir dans le processus de réforme. Ainsi, par exemple, un des enseignements les plus intéressants des premières études de cas sur les réformes de politique économique était que les équipes de technocrates jouaient un rôle central dans la conception des projets de réforme (Nelson et autres, 1989; J. Williamson, 1994a). Des études, en économie surtout, montrent la manière dont ces équipes appréhendaient les problèmes de l'économie nationale et le langage dans lequel ils en parlaient entre eux, avec les principaux décideurs et avec les acteurs internationaux. Même si le pouvoir des technocrates procédait de leurs relations avec les leaders politiques, ils prenaient souvent la place, à la table de négociation, des représentants des divers groupes d'intérêt, des élites économiques, des représentants des partis ou des hauts fonctionnaires du gouvernement (Grindle, 1996 : ch. 5). Dans le contexte des décisions politiques, les relations de pouvoir se trouvaient donc remodelées par les idées, de façon très directe. De même, les idées sont devenues des ressources, d'un point de vue politique, les politiciens s'en servant pour obtenir l'adhésion de la population à leurs réformes, pour former de nouvelles coalitions ou pour concevoir des moyens de résoudre les situations conflictuelles.

A la manière dont les acteurs internationaux promeuvent les changements politiques, on voit souvent qu'implicitement, les idées comptent. Ainsi, par exemple, les institutions financières internationales investissent dans la recherche et la formation pour leur propre personnel, mais aussi pour d'autres personnes susceptibles de prendre part aux discussions politiques. Ils favorisent le dialogue et le consensus à partir d'échanges d'idées sur la manière dont les systèmes économiques fonctionnent le mieux, par exemple. Ils maintiennent le contact avec les technocrates des pays dont ils s'occupent et les aident à mettre sur pied des stratégies de développement national qui s'inspirent beaucoup de la vision actuelle de la manière dont les économies de marchés se développent et durent. Ainsi les idées peuvent-elles constituer un moyen important pour les acteurs internationaux de participer aux discussions politiques intérieures.

Pendant, en général, la théorie politico-économique ne s'attarde pas trop sur les idées. Elle donne la priorité aux intérêts économiques des acteurs du jeu politique. Les idées n'ont pas la faveur des économistes, l'école du design institutionnel faisant exception. Dans le cas le plus typique, les hommes politiques et les autres prennent leurs décisions selon une logique d'intérêt égoïste qui ne laisse pas de place aux idées. Dans la littérature consacrée à l'institutionnalisme comparé, on reconnaît aux idées un rôle dans la conscience de groupe et dans les conflits, aussi bien à l'intérieur d'un groupe qu'entre des groupes

différents. Les idées aident donc les groupes à comprendre leur propre situation ou à définir leur propre identité et leurs intérêts par rapport à ceux des autres. Elles peuvent par exemple constituer le clivage selon lequel se produisent les conflits. Dans certains cas, comme par exemple dans l'analyse marxiste, on considère les idées comme étant principalement une vitrine pour la promotion d'intérêts économiques. On les considère plus communément comme des ressources politiques – une forme de capital servant à promouvoir des positions particulières ou à influencer l'effet des décisions. Ni l'approche économique ni l'approche sociologique n'accordent beaucoup d'attention à la manière dont les acteurs politiques traitent les idées, à la manière dont les idées se distinguent des intérêts, ou à la manière dont les idées sur la résolution de problèmes particuliers deviennent le langage dominant dans la discussion politique.

Si des développements théoriques se justifient à propos du leadership, ils se justifient également à propos de la question des idées. Les idées sont difficiles à cerner, à évaluer et à séparer des intérêts. L'influence des idées doit être postulée à partir des déclarations de préférence des acteurs. Il est presque toujours difficile de savoir dans quelle mesure des individus ou des groupes n'agissent pas par conviction ou selon des considérations d'intérêt égoïste. Ce n'est que lorsque les acteurs expriment des idées qui sont en opposition directe avec leur intérêt à la fois immédiat et à long terme, et agissent en leur nom, que l'on peut véritablement parler d'une influence indépendante des idées. En pratique, l'impact des idées est souvent évoqué, mais il est rarement possible de prouver de façon convaincante que les idées expliquent les choix de politiques. Toujours est-il que ce concept, étant donné la fréquence de l'émergence des idées dans les processus de réforme, mériterait davantage d'attention de la part de la théorie politico-économique.

La réussite. Quand on se penche sur l'histoire récente des pays, dans le monde entier, au cours des 20 dernières années, l'étendue du changement est impressionnante. Si les changements se sont fait à des vitesses et à des degrés variables, la plupart des pays ont adopté des stratégies de développement économique orientées vers le marché, et sont allés assez loin dans la libéralisation des échanges, dans la privatisation et dans la restriction du champ d'action de l'Etat et dans sa réorientation. Le rythme rapide de la mondialisation économique a certainement poussé un certain nombre de gouvernements dans cette direction, mais il convient de voir jusqu'où certains pays sont allés au cours de ces 20 dernières années. Quelles que soient les forces en jeu, ces pays ont dû définir de nouvelles politiques, obtenir le soutien nécessaire, mettre ces politiques en application – souvent en créant de nouvelles institutions – et en assurer la continuité dans le temps. La plupart du temps, ils ont dû le faire malgré une forte opposition. Dans l'initiative et la réalisation des réformes, c'est là un exemple de réussite considérable.

Cependant, la théorie politico-économique continue de prédire l'échec des efforts pour promouvoir des changements politiques et institutionnels. Plus le changement est important, plus la théorie anticipe une résistance et une opposition, plutôt qu'une adaptation réussie.³¹ Par bien des aspects, les approches actuelles sont conformes, du début à la fin, à cette déclaration de Machiavel, écrite en 1513 :

(...) et l'on doit remarquer qu'en effet il n'y a point d'entreprise plus difficile à conduire, plus incertaine quant au succès, et plus dangereuse que celle d'introduire de nouvelles institutions. Celui qui s'y engage a pour ennemis tous ceux qui pro-

ftaient des institutions anciennes, et il ne trouve que de tièdes défenseurs dans ceux pour qui les nouvelles seraient utiles. Cette tiédeur, au reste, leur vient de deux causes : la première est la peur qu'ils ont de leurs adversaires, lesquels ont en leur faveur les lois existantes ; la seconde est l'incrédulité commune à tous les hommes, qui ne veulent croire à la bonté des choses nouvelles que lorsqu'ils en ont été bien convaincus par l'expérience.

Laissant de côté l'évidence grandissante des changements politiques effectifs, la théorie continue d'envisager la politique des réformes en anticipant les facteurs susceptibles de la bloquer (voir Rodrik, 1993). Les raisons d'une telle polarisation sont à la fois d'ordre empirique et d'ordre théorique. D'un point de vue empirique, il est vrai que dans la plupart des cas, les réformes constituent une menace pour certains intérêts importants, ainsi qu'un coût dont doivent tenir compte les calculs des politiciens. Les réformes réussissent souvent, en dépit de la mise en garde de Machiavel. Cependant, si l'on se rapproche du point de vue de la théorie, ce sont les échecs qui seront mis en avant, peut-être de manière excessive, du fait que l'approche économique aussi bien que l'approche sociologique de l'économie politique partent du concept d'individus et de groupes agissant dans un contexte qui limite l'action et l'initiative. Les contraintes prennent la forme d'intérêts négativement affectés, de machinations de la part des autres politiciens, ou d'institutions politiques limitant le pouvoir des réformateurs. Comme nous l'avons fait observer, tous ces facteurs sont importants, et ils sont généralement identifiables. Le problème n'est pas de savoir si les contraintes existent, le problème est plutôt qu'à partir d'une préoccupation concernant l'identification des contraintes, les chercheurs en viennent à trop se focaliser sur les raisons des échecs des réformes. D'où une tendance au conservatisme.

Ainsi, par exemple, une théorie générale de la politique – l'objectif de la nouvelle économie politique héritée de la science économique – est une théorie sur la politique au sens général, dont l'objet est d'expliquer ce qui a des chances de se produire le plus souvent. Ce concept s'applique mieux à un contexte institutionnel stable, dans lequel il s'agit d'expliquer le comportement du politicien, de l'électeur, du fonctionnaire générique, ou du membre type d'un groupe d'intérêt. Dans une telle approche, le risque existe de ne pas savoir anticiper le genre de choix susceptible de changer réellement la vie politique. Bien qu'elle prenne comme unité d'analyse l'individu, on peut reprocher à cette manière de voir les choses de ne pas prendre les individus suffisamment au sérieux, dans le sens où les individus peuvent être les agents de l'histoire et non de simples captifs des « jeux » qui se jouent.

Par ailleurs, dans la littérature politico-économique à base économique, la politique est considérée comme un input négatif dans le processus de décision. Dans cette approche, le choix politique est faussé par la logique des intérêts égoïstes, les objectifs généraux et les objectifs de bien-être social se trouvant compromis dans la mesure où tous les acteurs poursuivent des intérêts étroits, que ce soient des intérêts individuels ou des intérêts de groupes. La théorie prédit que les politiques résultantes seront probablement irrationnelles d'un point de vue social et économique, même si elles servent les intérêts d'individus et de groupes identifiables. Là encore, l'anticipation d'une politique socialement improductive prend le pas sur le reste. Les modèles économiques de comportement politique se caractérisent par une conception uniformément cynique de l'objet de l'action politique et des motivations des acteurs.

On peut cependant avoir une vision plus neutre de la politique et concevoir les déci-

deurs politiques comme « des gestionnaires stratégiques dans un contexte politique complexe, qui ont un ensemble de préférences complexes et qui recherchent des solutions politiquement, administrativement et économiquement viables » (Grindle, 1991 : 67). Selon une telle conception, le processus de décision peut donner des résultats soit bons, soit mauvais, soit neutres en ce qui concerne le changement politique et institutionnel. Une approche davantage en termes de processus permet de mieux voir que dans tout contexte, il y a toujours à la fois des contraintes et des possibilités de changement, et qu'une bonne analyse montre non seulement la manière dont seront ressenties les contraintes, mais aussi comment il est possible d'identifier les opportunités et de les saisir. Par ailleurs, si l'on fait abstraction de la notion de préférences établies, il devient possible de comprendre que les motivations des acteurs sont complexes et ambiguës, et qu'on peut les soumettre à l'analyse et à l'observation empirique.

Dans une approche en termes de processus, on tient aussi davantage compte du fait que le pouvoir de tels ou tels individus ou groupes peut fluctuer considérablement dans le temps, et avoir un impact notable sur la dynamique politique. Là encore, dans l'approche économique en particulier, les intérêts sont considérés comme invariants en termes de positions et de préférences. Il est toutefois utile de ne pas oublier que si un certain nombre de réformes ont pu avoir lieu sans rencontrer trop de résistance, c'est en partie parce que dans un certain nombre de pays, le pouvoir des syndicats et des intérêts dans la substitution à l'import a considérablement décliné sous l'effet de la récession globale et des crises économiques nationales du début des années quatre-vingt. Une conception statique du pouvoir ne permet pas d'expliquer pourquoi ce qui semble un jour être une contrainte devient une opportunité le jour suivant. Il faut que la théorie s'efforce de mieux appréhender les interactions au sein desquelles se déroule le processus de décision, ainsi que la dynamique du changement dans le temps en termes de pouvoir et d'intérêts des acteurs politiques.

Conclusion : les perspectives de l'économie politique et des réformes

Au cours des dernières décennies, il y a eu un décalage, souvent important, entre les initiatives réelles de changement et ce que les spécialistes en économie politique ont choisi d'étudier. En fait, une grande partie des travaux consacrés à l'économie politique dans les pays en développement reste centrée sur les facteurs qui influent sur le processus de décision, surtout dans le domaine de la stabilisation et de l'ajustement structurel – ce que l'on a appelé les réformes de la première génération. Pourtant, aujourd'hui, un rapide coup d'œil sur un certain nombre de pays suffit pour remarquer la grande diversité des mesures politiques envisageables dans le cadre du développement. Dans un certain nombre de pays, on admet que les mesures visant à construire une économie viable orientée vers le marché sont nécessaires, et les conditions de leur adoption et de leur durabilité sont devenues moins problématiques. Naturellement, la crise financière asiatique a fait ressurgir des problèmes de gestion macroéconomique, dans un contexte de volatilité des marchés internationaux de capitaux, et ce genre de question garde une importance critique dans les débats politiques. Par ailleurs, un corpus considérable de travaux sur les institutions internationales et les régimes politiques vient éclairer les débats concernant les questions de

politique intérieure des pays en développement et en transition. Ces travaux apportent par exemple un éclairage sur les conditions dans lesquelles de telles institutions influencent les décisions, sur la manière dont les acteurs internationaux et nationaux nouent des alliances, et sur l'impact de celles-ci sur la politique intérieure, sur l'ensemble des options qui s'offrent à ces pays pour la gestion de la mondialisation au niveau des institutions et du régime politique, et sur les explications des choix qui sont faits. En même temps, d'autres questions restent à résoudre, qui n'ont pas encore reçu de la part des spécialistes en économie politique l'attention qu'elles méritent.

Un sujet important qui mériterait qu'on s'y attache davantage est le changement institutionnel. Bien qu'il existe une littérature en cours d'évolution sur l'économie politique du changement et de la création d'institutions importantes (banque centrale, services fiscaux, ministère des Finances), il reste beaucoup à faire à propos de la réforme de l'Etat en général, dans des domaines comme la décentralisation, la réforme du service public, etc. Les spécialistes en économie politique doivent rechercher l'origine des initiatives de réforme, analyser la manière dont se mettent en place les nouveaux modèles institutionnels, la manière dont la dynamique de la création des institutions peut différer de la dynamique de leur évolution, et la manière dont les acteurs économiques et politiques s'adaptent à ces changements.

Actuellement, un des problèmes politiques qui se posent avec le plus d'acuité est celui de l'amélioration de la qualité et la portée des mesures sociales, et de leur impact en termes de réduction de la pauvreté. Les spécialistes en économie politique devraient chercher à comprendre la différence que l'on peut observer entre les mesures concernant l'éducation, la santé, la protection sociale et le travail et les réformes de la première génération, qui se réalisaient avant tout dans un souci de stabilité macroéconomique et de libéralisation. Il leur faut aussi étudier l'impact des nouvelles structures et des nouveaux systèmes d'incitations sur le comportement des instances bureaucratiques dans le domaine des services sociaux, les conséquences des politiques sociales alternatives en termes de répartition et l'impact des modèles de rechange sur la réduction de la pauvreté.³²

Les réformes politiques, dans le monde entier, constituent aujourd'hui un vaste terrain d'expérience. Les récentes décentralisations du pouvoir au profit d'instances ou de gouvernements locaux, les tentatives de faire davantage participer la société civile à la prise de décisions (à travers par exemple les budgets participatifs), la création de bureaux de doléances et d'organismes nationaux de protection des consommateurs, la réforme des systèmes judiciaires, l'émergence de nouveaux partis politiques et l'apparition de dispositifs pour améliorer la transparence dans les affaires publiques sont parmi les innovations les plus susceptibles de faire changer la dynamique politique. Les spécialistes en économie politique devraient étudier ces phénomènes avec davantage d'attention et tenter de construire des modèles théoriques leur permettant d'analyser utilement les interactions qui les sous-tendent et les conséquences sur les processus politiques.

Si la théorie s'emploie à comprendre les fondements et les implications politiques de la stabilisation et des ajustements structurels, alors que dans la réalité, les questions de développement vont bien au-delà de ce domaine d'étude, l'avenir des spécialistes en économie politique est chargé. Malgré le désordre politique qu'ils représentent, les changements impliqués par les réformes de la première génération sont relativement simples en termes d'interactions politiques. Typiquement, les leaders politiques proposent des réformes, délèguent à des équipes de technocrates la conception des programmes de réforme, négocient

à haut niveau avec les organismes financiers internationaux, et centralisent la prise de décision au niveau du pouvoir exécutif. La décision se prend généralement dans le secret, au sein d'un groupe de hauts fonctionnaires relativement restreint. Pour un certain nombre de réformes macroéconomiques, la mise en application est un processus relativement simple. La déréglementation est un bon exemple de situation dans laquelle les gouvernements délèguent à d'autres instances le soin de réaliser les changements (ce sont les réformes dites « d'un coup de crayon »), et évitent ainsi les problèmes de capacité institutionnelle et de gestion de la mise en application. Les décisions sont difficiles à prendre à cause des coûts qu'elles impliquent, d'un point de vue politique, mais une fois prises, elles sont relativement faciles à mener à bien (les faire durer est parfois plus difficile).

C'est là un aperçu très stylisé des résultats des réformes de la première génération, et qui ne vaut pas pour les cas plus complexes que constituent la privatisation et la régulation. L'expérience de ces changements politiques fait cependant contraste avec les tentatives de construire de nouvelles institutions crédibles et efficaces, de promouvoir d'importantes réformes dans le domaine de la santé, de l'éducation, de la protection sociale et du travail, et de créer des formes de gouvernance plus décentralisées et participatives.³³ Ce sont des réformes dont la programmation et la mise en application sont plus délicates. Elles supposent de nombreuses consultations et négociations, et ne peuvent réussir que si elles reposent sur un consensus. Elles supposent que la décision puisse se prendre dans un contexte plus décentralisé, et nécessitent des ressources en termes de temps et de contrôle. Contrairement au domaine de la politique macroéconomique dans lequel existent des consensus établis, les réformes les plus récentes ne s'appuient pas sur des modèles reconnus qui expliqueraient les principaux problèmes et les solutions adéquates.³⁴ Les décideurs politiques évoluent donc dans un environnement politique de plus en plus complexe, et dans la recherche de solutions pour résoudre les problèmes les plus importants, ils avancent souvent à tâtons.

La politique de réformes de la seconde génération est plus compliquée que celle des réformes qui ont précédé. Elle apparaît davantage liée aux histoires de conflits et aux caractéristiques structurelles des relations entre l'Etat et la société, propres à chaque pays. Ces réformes politiques et institutionnelles complexes pourraient bien, cependant, avoir autant d'importance pour le développement que n'en avaient les réformes macroéconomiques déjà réalisées. Il s'agit d'un domaine d'études fondamental pour l'élaboration de théories et pour l'analyse, même si la conception de nouveaux modèles théoriques et des explications plus contingentes des changements s'imposent. Etant donné le nombre considérable de décideurs et de conseillers qui se trouvent actuellement confrontés à ces questions, chercher à en comprendre la dynamique politique peut déboucher sur une aide très concrète, et permettre, sinon de trouver les réponses, au moins de proposer des stratégies pour augmenter les chances que se réalisent un certain nombre de changements dans le sens du bien-être.

Notes

1. Voir Krueger (1974; 1992); Bates (1981); Alesina et Drazen (1991); Bates et Krueger (1993). A propos des pays industrialisés, voir Olson (1982).

2. Voir Nelson (1990); Fernandez et Rodrik (1991); Frieden (1991); Haggard et Kaufman (1992b); Tommasi et Velasco (1996); Schamis (1999).

3. Voir Nelson (1990); Drazen et Grilli (1993); Krueger (1993 : ch. 7); Widner (1994); J. Williamson (1994b); Grindle (1996).

4. La difficulté des hypothèses sur les crises est de spécifier les seuils qui définissent les crises et d'expliquer pourquoi certains gouvernements agissent avec diligence face à une crise tandis que d'autres laissent la situation empirer et empirer encore. Voir Nelson (1990); Rodrik (1994); Grindle (1996).

5. Voir, par exemple, Haggard et Webb (1994).

6. Voir Nelson et autres (1989); J. Williamson (1994a); Grindle (1996 : ch. 5); Domínguez (1997).

7. Voir Hall (1989); Puryear (1994); Stone, Denham et Garnett (1998).

8. Voir North et Weingast (1989); Root (1989); Persson et Tabellini (1994); Weingast (1995); Grindle (2000).

9. On trouvera un aperçu utile d'une série d'approches de l'économie politique dans Caporaso et Levine (1992) et Banks et Hanushek (1995).

10. A propos de la littérature fondée sur l'héritage de la science économique, voir Caporaso et Levine (1992); Rodrik (1993); Geddes (1995); Miller (1997).

11. A propos de la littérature fondée sur l'héritage de la sociologie, voir Granovetter (1985); Migdal (1988); Steinmo, Thelen et Longstreth (1992); Evans (1995 : ch. 2).

12. C'est là un important mécanisme qui sous-tend l'explication du marasme économique et politique de l'Afrique, si l'on en croit les travaux de Robert Bates (1981).

13. Le terme d'«institutionnalisme comparé» trouve son origine dans les discussions d'un symposium de *World Politics* (1995). Dans Steinmo, Thelen et Longstreth (1992), cette approche est désignée par l'expression «institutionnalisme historique». Parmi ceux que l'on cite souvent comme étant les leaders de cette tradition, on trouve Theda Skocpol, Peter Katzenstein, Peter Evans et Peter Hall. Voir aussi les travaux de Charles Tilly (1985) et d'Alain Touraine (1985).

14. Voir, en particulier, Thelen et Steinmo (1992), ainsi que les études de cas in Steinmo, Thelen et Longstreth (1992), à propos de l'importance des institutions, du conflit et de l'histoire en analyse comparée. Voir aussi les contributions au symposium en *World Politics* (1995).

15. Max Weber, l'une des figures de proue de l'institutionnalisme comparé, traite du thème de l'ingéniosité politique dans «Politics as a Vocation» ([1919] 1946). Voir aussi Ascher (1984) et Domínguez (1997).

16. Voir les études de cas présentées dans Steinmo, Thelen et Longstreth (1992) et Skowronek (1993).

17. Typiquement, les chercheurs de cette tradition appréhendent le contexte dans lequel se déroule l'activité politique comme un ensemble dense de règles et de relations qui déterminent véritablement les motivations et informent l'action.

18. Selon Barbara Geddes (1995 : 82), «Le recours le plus pressant à cette approche procède de la synthèse créative entre les hypothèses de comportement rationnel et d'une part une attribution plausible des objectifs, d'autre part une interprétation prudente de l'impact des institutions et autres facteurs sur les stratégies que peuvent envisager les acteurs pour atteindre ces objectifs».

19. Voir Przeworski (1991); Nelson (1994); Haggard et Kaufman (1995); Lipjhart et Waisman (1996).

20. Voir North et Weingast (1989); Rodrik (1989); Levy et Spiller (1994); Persson et Tabellini (1994).

21. Voir plus particulièrement North (1990). Voir aussi Alston, Eggertsson et North (1996); O. Williamson (1994, 1998).

22. En ce qui concerne cette tradition, on attribue généralement les premiers pas à Ronald Coase, avec son ouvrage «The Nature of the Firm» (1937). Pour une analyse du nouvel institutionnalisme dans le contexte de l'information imparfaite, voir Bardhan (1989).

23. «Le modèle du commettant et du préposé est une expression analytique pour désigner les liens organisationnels et hiérarchiques à travers lesquels une partie, le commettant, se considère engagée dans un accord contractuel avec une autre partie, le préposé, en escomptant que celle-ci

choisira en conséquence les actions qui produiront les résultats voulus par le commettant» (Moe, 1984 : 756). Les problèmes de délégation et d'engagement sont donc des préoccupations essentielles du point de vue du commettant. Voir en particulier Horn (1995).

24. A propos de la distinction entre les explications de la politique centrées sur l'Etat et celles centrées sur la société, voir Grindle et Thomas (1991).

25. C'est aussi là une caractéristique de l'analyse marxiste, et que l'on retrouve chez nombre de chercheurs qui traitent le processus de décision politique comme une « boîte noire ».

26. L'exemple le plus fréquemment cité de ce genre de situation est celui du Président argentin Carlos Menem, mais on pourrait aussi bien citer l'exemple de Carlos Salinas au Mexique ou de Carlos Andrés Pérez au Venezuela.

27. Ainsi, dans certaines discussions, on parle des leaders des réformes économiques comme de héros. Voir Harberger (1993).

28. Les travaux empiriques commencent aujourd'hui à apporter des réponses à ces questions. Voir les études de cas dans Alston, Eggertsson et North (1996).

29. Voir Domínguez (1997). Des travaux appréciables sur les « communautés épistémiques » dans un contexte national et international ont aussi apporté un éclairage à propos de l'impact des idées sur les choix politiques. Voir par exemple Drake et Nicolaïdis (1992).

30. Là encore, Menem en Argentine et Pérez au Venezuela en sont de bons exemples.

31. Kurt Weyland a utilisé la « théorie du prospect » pour proposer une argumentation expliquant pourquoi les décideurs peuvent prendre de grands risques face à des pertes potentielles importantes. Voir Weyland (1996).

32. Pour un exemple du genre de travaux qui restent à réaliser dans ce domaine, voir Corrales (1998). Par ailleurs, des contributions utiles sont actuellement en cours de réalisation dans des domaines liés aux réformes des régulations, des pensions et du marché du travail.

33. Les réformes de la première et de la seconde génération sont détaillées dans Naím (1995) et dans Graham et Naím (1998).

34. La question est traitée par Nelson (1997).

Commentaire

Gustav Ranis

MERILEE GRINDLE N'A PAS LIEU DE S'INQUIÉTER en ce qui concerne les perspectives d'emploi pour les spécialistes en économie politique. Ils ont du pain sur la planche. Elle touche toutefois un point sensible, lorsqu'elle fait remarquer que le fait qu'elle ait été le seul invité à Dubrovnik qui ne soit pas un économiste semble illustrer le nouvel esprit d'ouverture de la profession aux autres disciplines.

En fait, même si la situation est en train d'évoluer, elle n'est pas encore très différente de ce qu'elle était avant que nous découvriions les institutions et la politique. Au lieu d'entretenir des échanges relativement équilibrés et symétriques avec les spécialistes en science politique, les économistes qui s'aventurent aux limites de leur discipline semblent plutôt manifester une tendance à investir le champ de la science politique de manière quelque peu impérialiste. Par conséquent, le choix dont parle Grindle, entre la concision et l'élégance des modèles économiques d'une part, et l'analyse dense et d'inspiration sociologique des situations conflictuelles et des relations de pouvoir, d'autre part, concerne de plus en plus la science politique elle-même, un nombre de plus en plus grand de jeunes chercheurs se ralliant à la bannière «économiste». Le résultat est que l'on observe dans le domaine de la science politique des clivages de plus en plus marqués, entre les tenants de la méthodologie des économistes et ceux qui adhèrent à une méthodologie inspirée de la sociologie, plus large et plus flexible, pour l'analyse des dimensions politiques de la politique de développement. Pendant ce temps, dans le domaine de l'économie, on voit beaucoup moins de tensions. L'orthodoxie néoclassique continue de régner. Les participants de la conférence de Dubrovnik n'étaient absolument pas représentatifs de la profession, ils étaient plutôt, dans l'ensemble, représentatifs des déviances.

Grindle nous montre de manière intéressante comment ces deux traditions permettent de répondre à quatre questions fondamentales : pourquoi les politiciens soutiennent-ils ou non les réformes, comment les institutions politiques affectent-elles les choix que font les politiciens, comment les institutions sont-elles créées ou transformées, et quelles sont, en politique, les conséquences des nouvelles règles du jeu. Ainsi, par exemple, la réponse que donneront les économistes à la première question consistera à proposer une théorie à base de choix rationnels, plus un bon dosage de myopie, pour assurer la réélection. Pour répondre à la même question, l'approche sociologique s'appuie sur un contexte bien plus complexe, sur une évolution historique. De même la seconde question est-elle abordée successivement sous deux angles, celui de la théorie des choix rationnels, qui

tient compte désormais des institutions en tant que partie de l'ensemble, et celui de l'approche sociologique selon lequel les institutions sont elles-mêmes façonnées par les agents politiques et soumises à la dépendance du chemin suivi. A la troisième question, l'une des deux écoles répond en étendant le champ des coûts de transaction pour y inclure le genre de politique, tandis que l'autre recourt aux luttes de pouvoir et aux efforts de protection des situations de rentes. Et ainsi de suite. En résumé, les économistes et leurs alliés qui, depuis l'autre bord, brandissent la bannière économiste, font entrer en force des variables exogènes, telles que les institutions, dans leur cadre d'analyse, et basta. Les chercheurs en science politique de l'école sociologique tentent, quant à eux, d'intégrer les institutions en termes de forces politiques, et éventuellement en termes de pressions culturelles ou ethniques sous-jacentes.

Préférer le processus des alternatives collectivement déterminées à la version élargie du modèle individualiste des choix rationnels ne me pose pas de problème. Mais ce dont je me préoccupe, c'est de savoir si les théories « médianes » que réclame à juste titre Merilee Grindle ont véritablement commencé à émerger de la deuxième école. Il est clair qu'il existe un besoin de différencier ces travaux de ceux des anthropologues, qui ont eux aussi abordé récemment ce domaine d'étude, avec leurs « narratifs » souvent très intéressants et instructifs, sans prétention à la généralisation. Ce qui est clairement invoqué, ce n'est pas nécessairement une modélisation formelle, digne de l'approbation des économistes, mais la constitution d'un cadre dans lequel trouvent leur place des théories adaptées aux situations particulières des pays à un moment donné, et qui soient utiles aux décideurs.

De l'autre côté de la barrière, ce que l'on réclame aussi, c'est un peu moins de triomphalisme et un peu plus d'humilité. Les économistes n'ont certainement pas de quoi se vanter, que l'on pense aux récents événements dans les pays d'Extrême-Orient ou aux pays en transition de l'ancienne Union soviétique. Il faut que nous cessions de penser la politique comme une interférence exogène – que ce soit comme une simple gêne ou comme un ensemble d'entraves – et l'électeur moyen comme l'expression type des préférences individuelles souveraines, alors qu'il peut aussi bien être sous l'emprise d'intérêts de groupe.

Grindle a probablement abordé avec à-propos quelques aspects jusque-là laissés de côté. Notamment l'Etat, qui joue vraisemblablement un rôle déterminant, à l'instar des politiciens et des électeurs. Il est difficile de voir comment, en fin de compte, il serait possible de traiter des questions relatives à l'élaboration d'une politique sans se soucier du type d'Etat auquel on a affaire et de ses liens avec les partis politiques, avec les électeurs et avec les agents productifs. Dans cet ordre d'idées, à travers les questions qui se posent ici, c'est le problème de la décentralisation verticale, notion usuelle, aussi bien que de la décentralisation horizontale – à savoir l'influence relative des systèmes législatifs, judiciaires et administratifs, y compris les organisations locales non gouvernementales – qu'il convient de considérer avec attention. Un autre aspect notable est la nécessité d'étendre le problème de l'organisation et de la hiérarchie au niveau international, de nous préoccuper non pas seulement de l'articulation intérieure des objectifs, du contrôle et des résultats, mais aussi des liens entre les organisations financières internationales, les sociétés multinationales, les banques commerciales internationales et des institutions des pays en développement telles que leurs banques centrales, leurs intermédiaires privés et leurs banques de développement.

Pour finir, on voit mal comment il serait possible de faire abstraction des administrations, dans la mesure où la mise en application d'une politique, aussi bien que sa conception, fait partie de l'analyse. Après tout, l'économie politique de la gestion du développement, c'est le titre du chapitre de Grindle, et nous avons tous vu quel est le rôle fondamental de la bureaucratie – qu'il vaut mieux traiter, rappelons-le, de manière endogène – dans l'élaboration, et plus fréquemment, dans le sabotage des projets les mieux conçus des électeurs et des politiciens.

Commentaire

Timothy Besley

MERILEE GRINDLE NOUS LIVRE une argumentation intéressante de l'économie politique des réformes, et qui couvre de nombreux domaines. Cela fait longtemps que les études sur le développement sont fortement teintées d'économie politique. Toutefois, au cours des 30 dernières années, dans l'analyse politique, l'économie politique n'a généralement pas été suffisamment présente, malgré des interventions notables de la part d'autorités éminentes de la profession comme Jagdish Bhagwati ou Anne Krueger. On parle souvent d'une dichotomie entre d'une part les modèles du processus politique qui supposent des gouvernements de bonne volonté, préoccupés d'efficacité et d'équité, et d'autre part une approche politico-économique qui met en avant les manquements possibles de l'État par rapport à cet idéal. L'expérience d'un certain nombre des pays les plus pauvres du monde montre que cette conception d'un gouvernement de bonne volonté ne tient pas la route, en tant que modèle positif. On peut donc penser qu'une méthodologie d'analyse politique éclairée par une approche politico-économique doit aujourd'hui prendre le pas sur les approches économiques traditionnelles.

Cette condamnation de l'approche technocratique de la politique n'est pas sans mérite, mais elle est souvent mal interprétée. Dans le présent commentaire, je tente de proposer un point de vue quelque peu différent sur le rôle de l'étude de la politique et de l'économie dans la compréhension du processus de réforme politique. Dans une telle approche, l'analyse politique normative, de type technocratique, garde un rôle à jouer, mais les dispositions institutionnelles destinées à permettre de mener une politique, aussi bien que cette politique elle-même, doivent constituer l'objet de l'étude. Ceci s'accorde avec l'idée générale, dans les débats actuels sur le développement, de l'importance qu'il y a à trouver aux problèmes des remèdes institutionnels appropriés, plutôt que de se contenter de recommander des solutions en l'absence des moyens nécessaires à leur mise en application.

Une analyse *politico-économique* a deux fonctions essentielles. La première, positive, est de permettre de mieux comprendre le processus politique. En ce qui concerne les pays en développement, les grands problèmes résident souvent dans la compréhension des forces qui déterminent les réformes politiques les plus importantes, et Grindle passe en revue, avec un œil d'expert, un certain nombre d'approches différentes. Une différence essentielle entre ces approches réside dans la manière dont elles intègrent ou non les leçons *d'ordre général* de l'expérience en matière de réformes. C'est là que la théorie joue un rôle

important: si nous disposons de modèles des mécanismes qui permettent les réformes politiques, construits à partir de principes sous-jacents concernant la motivation humaine, nous pouvons y recourir pour appréhender un contexte plus large. Il est difficile de généraliser à partir d'études de cas détaillées sur des expériences de réformes particulières, sauf si elles visent de façon explicite à éprouver les théories sous-jacentes. Les approches plus exhaustives, dans lesquelles on se réfère au départ à un ensemble plus complet d'hypothèses théoriques, permettent rarement de prendre en compte les nuances des expériences de réformes particulières. Aucune de ces approches ne doit se voir accorder l'exclusivité.

Je suis enclin, pour ce qui me concerne, à relativiser (par rapport à Grindle) le contraste entre l'approche par les choix rationnels et les approches en termes d'institutions. Le contraste crée un clivage artificiel, qui prend bien plus d'importance dans les guerres d'influence académiques que dans les discussions politiques sur des problèmes concrets. Il n'est sans doute pas faux de dire que certaines méthodes d'analyse accordent trop d'importance à des faits stylisés et à des raisonnements *a priori* qui traduisent plus l'idéal que la réalité. Mais cela n'a rien à voir, intrinsèquement, avec l'explication par les choix rationnels.

Le véritable enjeu, c'est de réunir une théorie créative et une analyse des données. C'est là une formule de succès éprouvée, dans la plupart des branches des sciences sociales. Cependant, le problème est de savoir par où commencer, c'est-à-dire savoir qu'est-ce qu'il convient de considérer comme établi pour les besoins de l'analyse. Dans une perspective analytique, il est souvent commode de considérer comme donnés un certain nombre d'éléments relatifs aux institutions politiques, à la culture et aux règles constitutionnelles. Il existe cependant un certain nombre de situations dans lesquelles cela ne vaut pas. Je doute qu'il soit possible de déterminer la bonne approche dans l'abstrait. Tout dépend, je pense, du champ et des objectifs des études concernées.

En fin de compte, le problème concerne la manière dont notre compréhension des processus politiques nous permettra de concevoir un cadre transposable pour la compréhension des mécanismes de réforme politique *dans d'autres contextes*. Ce qui, de manière implicite, implique le rejet de la conception selon laquelle des considérations d'ordre culturel déterminent quoi que ce soit de pertinent. Il s'agit donc de déterminer quels changements institutionnels ou constitutionnels auraient tels ou tels effets désirés.

Le deuxième rôle des analyses politico-économiques est de permettre de conseiller les décideurs. Selon l'approche technocratique, c'est la planification qui est la clé d'un monde meilleur. Un bon exemple est celui de l'école des études des coûts et des avantages, dont le but est d'identifier les interventions susceptibles de permettre d'atteindre certains objectifs sociaux. C'est là la meilleure approche pour identifier les orientations souhaitables en matière de réformes politiques. Elle a eu pendant longtemps les faveurs de la Banque Mondiale, qui en avait fait la pierre angulaire de sa politique de prêt, pour tout un ensemble de projets.

Dans la réalité, une réforme politique peut s'écarter de l'idéal pour deux raisons. La première concerne les jugements en termes de répartition. Pour permettre un jugement global, l'analyse des coûts et des avantages doit assigner une importance relative aux gagnants et aux perdants. Si le processus politique utilise une pondération différente, il peut y avoir des divergences dans une direction comme dans l'autre: la politique choisie pourra être contraire aux recommandations de l'analyse en termes de coûts et d'avantages, et des projets qui paraissaient souhaitables ne seront pas retenus. Lorsque l'on recourt à une analyse politico-économique, il n'est pas difficile de comprendre pourquoi ces diver-

gences par rapport à un examen des coûts et des avantages sont si fréquentes. Un processus politique démocratique a notamment pour rôle de décider de qui les préférences sociales doivent prévaloir. Le fait que dans bien des pays, les choix politiques se fassent en fonction des élites, et divergent de certaines analyses des coûts et des avantages qui accordent une plus grande importance aux pauvres, est peut-être regrettable, mais on ne saurait en être surpris.

Les réformes politiques peuvent aussi diverger de l'idéal dans la mesure où la politique choisie peut ne pas aller dans le sens de l'analyse des coûts et des avantages, *quelle que soit la pondération retenue*. Il s'agit alors de véritables carences du point de vue politique. Un exemple classique est celui de la protection tarifaire, dont la théorie économique a montré, depuis longtemps, qu'elle était dominée, au sens de Pareto, par un mélange de subventions à la production et de taxe à la consommation. Nous en voyons pourtant des exemples dans le monde entier. En économie politique, de plus en plus d'études considèrent ces carences comme inhérentes à la manière de fonctionner des institutions politiques, en particulier aux fréquents changements de pouvoir qui sont caractéristiques des processus démocratiques dans lesquels les politiciens font des choix politiques avec l'arrière-pensée de gagner aux prochaines élections. Au bout du compte, ce système peut aboutir à ne plus servir les intérêts de personne!

Quel est alors le rôle d'un analyste politique? Le risque est d'adopter une attitude attentiste. Si le système politique est une entité autonome, qui prend ses propres décisions sans se préoccuper de ce qui lui est recommandé, la notion de recommandation perd son sens. Depuis longtemps, les économistes donnent la primauté à la souveraineté du consommateur. C'est ici la souveraineté démocratique qu'il s'agirait de promouvoir.

Cette argumentation ne me convainc pas. L'analyse a son rôle à jouer dans l'amélioration du monde qui est le nôtre. La conception technocratique traditionnelle du processus politique était valable dans un contexte de marché, dans lequel on acceptait le fait que ne résulte pas nécessairement des marchés une répartition socialement acceptable du revenu, et que les marchés peuvent ne pas toujours bien fonctionner. En étendant naturellement cette conception au processus politique, on admet que les institutions politiques responsables de l'allocation des ressources peuvent, de la même manière, échouer à assurer une efficacité et une répartition acceptables.

Toutefois, le conseil, en politique, prend une forme plutôt différente, qui dépend beaucoup de la manière dont on conçoit les fondements et les leviers de la politique. Les leviers les plus intéressants, aujourd'hui, sont souvent les règles institutionnelles et constitutionnelles, et, par ailleurs, c'est souvent à travers l'évolution de ces règles que les réformes politiques deviennent crédibles. Cela se reflète souvent dans les principales questions concernant le développement. Une société a-t-elle intérêt à plus de transparence politique, à avoir une presse plus forte, à limiter les dépenses des campagnes électorales, etc.? Les règles qui régissent la représentation des classes défavorisées ou des femmes permettent-elles de favoriser ces groupes traditionnellement désavantagés? La centralisation, la décentralisation ou la privatisation doivent-elles profiter aux pauvres? Les juges devraient-ils être élus ou nommés? Ce genre d'économie politique du bien-être représente un enjeu important pour l'avenir, et est au cœur des tentatives d'améliorer la qualité des gouvernements des pays en développement.

Une bonne économie politique, c'est là un vaste programme. Cela suppose une très bonne compréhension des dimensions à la fois politiques et économiques de la gestion des

affaires publiques. Par ailleurs, la théorie et la pratique sont toutes deux fondamentales, aucune des deux ne saurait suffire. Il faut aussi parvenir à trouver un équilibre entre les études de cas et les comparaisons plus générales, qui reflète le dilemme entre spécificité et transposabilité. Une des principales pommes de discorde entre les spécialistes en science politique et les économistes concerne l'importance relative à donner aux études de cas et aux comparaisons plus générales, dans l'élaboration d'une politique.

Il est un domaine dans lequel je souhaiterais souligner mon identité de vues avec Grindle, c'est son idée selon laquelle nous devons apprendre à mieux saisir l'importance du leadership et du pouvoir des idées dans l'élaboration d'une politique. Cette idée va dans le même sens que l'idée selon laquelle la société civile joue un rôle important. Il est frappant de voir comment le renforcement des institutions sociales, au niveau de la base, peut faciliter l'émergence des leaders. La diffusion des idées suppose aussi une meilleure compréhension du rôle des media dans la formation du processus de décision, et une perception plus nette de l'importance de la transparence dans le processus politique. Tout cela n'a pas encore été suffisamment étudié, surtout dans le contexte des pays en développement. Une fois tenu compte des effets d'entraînement au sein du processus politique, les avantages sociaux d'une alphabétisation plus étendue et d'un débat ouvert pourraient être bien plus importants que leurs avantages particuliers. Dans ce domaine, l'évolution technologique, par le biais des moyens mobiles de communication (comme par exemple les téléphones cellulaires) peut avoir un impact positif notable, en ouvrant aux citoyens l'accès à l'information sur leur propre société aussi bien que sur les autres. Par ailleurs, le contrôle de l'information par le pouvoir en place n'en devient que plus difficile.

Une fonction essentielle de l'analyse politico-économique est de montrer que le contexte des décisions et la nature des instances décisionnaires jouent un rôle critique dans la manière dont un pays est gouverné. Naturellement, une question plus générale se pose, la question de savoir de quelle façon il est possible de réaliser de véritables changements dans les institutions et dans les règles constitutionnelles. Il est à craindre que certains aient intérêt à voir se maintenir de mauvaises institutions, de même que certains ont intérêt à voir perdurer de mauvaises politiques. C'est là que l'analyse est essentielle, car elle représente la possibilité de montrer que certaines pratiques profitent à certains groupes particuliers au détriment des autres. Il ne faut pas sous-estimer le rôle d'une bonne analyse politique de l'évolution des institutions, fondée sur l'observation des faits. Par ailleurs, on a de bonnes raisons d'admettre la validité de l'analyse normative, dans les domaines précédemment évoqués. L'étude de l'économie politique n'interdit pas de recourir aux outils d'analyse pour *convaincre* les décideurs politiques qu'il est possible de rendre le monde meilleur. Il importe de mettre fin à un mythe créé en partie par certaines tendances de l'école des choix publics, selon lequel la modélisation et la compréhension de la notion de gouvernement conduiraient à préconiser le démantèlement de l'Etat. Un bon gouvernement, de la même manière qu'une bonne entreprise, est susceptible d'enrichir son domaine d'action. Le vrai problème est d'identifier les domaines dans lesquels l'Etat peut être efficace, puis de concevoir des solutions institutionnelles pour garantir cette efficacité sur le long terme. C'est là que réside l'importance de l'économie *politique*.

La théorie économique actuelle et le développement

Karla Hoff
Joseph E. Stiglitz

AU COURS DES CINQUANTE DERNIÈRES ANNÉES, notre compréhension du développement a nettement évolué. Nous savons maintenant que le développement est possible mais qu'il n'est pas inévitable. Nous bénéficions d'une riche expérience. Il est clair qu'il n'existe aucune formule infaillible de réussite: s'il en existait une, il y aurait davantage de réussites. Certaines stratégies semblent faire leurs preuves pendant un moment, puis marquer le pas. Certaines stratégies semblent efficaces dans certains pays et pas dans d'autres.¹ La théorie économique a été amenée à évoluer, pour expliquer les réussites et les échecs. Le présent chapitre a pour objectif de décrire cette évolution de la théorie économique – aussi bien en ce qui concerne les types de modèles utilisés qu'en ce qui concerne les facteurs identifiés comme fondamentaux. Il s'articule autour de deux questions clés: Quels sont les facteurs qui expliquent les disparités de revenus d'un pays à un autre? Quelles implications pouvons-nous en déduire quant à la nature des interventions qui ont le plus de chances de favoriser le développement?

Une idée récurrente, dans ce chapitre, est que la différence entre les pays industrialisés et les pays en développement ne tient pas seulement au niveau du capital, ni même au niveau du capital humain. Davantage de capital ne nuit pas, mais il est notable que même l'impact d'un transfert de fonds sur la croissance économique reste limité (voir Banque Mondiale, 1999a). L'élimination des distorsions dont le gouvernement peut être responsable est aussi souhaitable, bien évidemment, mais elle ne semble pas être une condition nécessaire ni suffisante pour assurer une croissance durable.² Selon tous les points de vue sur le développement que nous examinons dans ce chapitre, les pays industrialisés et les pays en développement sont caractérisés par des fonctions de production différentes, et leur organisation est différente. On ne conçoit plus le développement comme étant principalement un processus d'accumulation du capital, mais plutôt comme un processus de changement organisationnel.

Nous évoquerons les travaux réalisés dans trois domaines de recherche vastes et interdépendants: l'économie de l'information, la théorie des problèmes de coordination et

l'économie institutionnelle. Ces domaines de recherche se fondent sur les hypothèses fortes de la théorie néoclassique. Selon cette théorie, tout équilibre est optimal au sens de Pareto, et, de manière générale, l'équilibre est unique.³ Au contraire, dans les domaines de recherche dont il sera question ici, les individus ne réalisent pas nécessairement les meilleurs compromis. Et si, dans le passé, nous pensions que cela avait pour implication de légères distorsions dans le système économique, nous comprenons aujourd'hui que l'interaction entre ces comportements légèrement distordus peut donner de très fortes distorsions. Par conséquent, il peut exister des équilibres multiples, et chaque équilibre peut ne pas être efficace. En partant d'un équilibre initial déterminé, même si chaque individu sait qu'il existe une autre situation d'équilibre dans laquelle chacun y gagnerait, les individus ne sont pas capables de coordonner les changements nécessaires dans leurs actes pour parvenir à ce résultat. Dans ce chapitre, nous présentons des exemples dans lesquels la recherche de rente, l'inefficacité des institutions et le sous-investissement dans la formation et dans la recherche et le développement peuvent être interprétés comme des *échecs de la coordination*.⁴

Les domaines de recherche dont il est question ici constituent un changement majeur, du point de vue des perspectives comme des conclusions, par rapport aux modèles néoclassiques. Selon les hypothèses de ces modèles, la production, la croissance et les différences entre les pays industrialisés et les pays en développement peuvent s'expliquer par l'étude des « éléments fondamentaux » : les ressources, la technologie et les préférences. Si les préférences ne varient pas d'un pays à l'autre, alors les différences en termes de ressources de capital ne s'expliquent que par le fait que certains pays ont commencé à accumuler celles-ci avant les autres. En d'autres termes, le sous-développement est le résultat d'un retard, et à long terme, tous les pays convergeront en termes de niveaux de revenu par habitant. L'annexe A présente le modèle de croissance néoclassique (Solow, 1956) et explique qu'un faible niveau de capital ne peut expliquer le sous-développement.

La théorie néoclassique affirme que l'ensemble des institutions dont dispose une économie n'a pas d'importance. Cette affirmation repose sur trois idées : (a) les résultats dépendent de plusieurs forces fondamentales (qui reflètent les ressources, les préférences et la technologie), (b) ces forces aboutissent à une situation d'équilibre efficace au sens de Pareto, et (c) les institutions n'influent même pas sur le choix de l'équilibre. Ainsi, par exemple, que selon les institutions en vigueur dans une société, ce soit la famille de la fiancée qui verse une dot, ou que ce soit la famille du prétendant qui apporte une dotation, ou que ce ne soit ni l'une ni l'autre, la théorie néoclassique affirmerait que – les éléments fondamentaux étant par ailleurs les mêmes – la répartition des revenus sera la même que s'il n'y avait pas eu ces institutions (Becker, 1973). La technique de modélisation usuelle, en économie néoclassique, consiste à expliquer les résultats d'une situation impersonnelle dans le contexte d'un marché quels que soient les marchandises, les époques et les risques, les gens procédant à des échanges « sur le marché ». L'histoire ne compte pas. La répartition des richesses ne compte pas davantage, lorsque l'on ne s'intéresse qu'à l'efficacité. Ce sont les hypothèses fortes. Et en laissant de côté les institutions, l'histoire et les questions de répartition, l'économie néoclassique laisse de côté ce qui constitue le cœur même de l'économie du développement. Au contraire, selon la théorie économique actuelle, les éléments fondamentaux ne sont pas les seuls déterminants importants des résultats économiques.

Bien entendu, les théoriciens néoclassiques ne pouvaient pas ne pas voir que ce type de convergence que prédisait la théorie ne se produisait pas. Ils durent alors envisager quelque intervention « extérieure ». *Les carences étatiques furent une explication commode.* Lorsque les économistes néoclassiques voient au-delà des éléments fondamentaux que constituent les ressources, la technologie et les préférences, ils s'intéressent presque exclusivement à l'Etat: ce sont les obstacles que crée l'Etat sur les marchés qui empêchent le système économique de fonctionner en souplesse. Cependant, les diverses variantes de ces théories sont intrinsèquement défectueuses. Dans certaines d'entre elles, on suppose que les carences étatiques sont exogènes, ce qui ne permet pas d'expliquer pourquoi elles seraient plus graves dans certaines sociétés que dans d'autres. Dans d'autres variantes, on a recours à des modèles politico-économiques pour expliquer les carences étatiques – auquel cas on ne peut expliquer comment ni à quel moment certaines interventions recommandées par les économistes neutraliseraient les forces politiques qui ont initialement produit les distorsions. On peut être sûr qu'un discours pieux de la part d'un conseiller extérieur aurait peu de chances de modifier l'équilibre des forces politiques! De façon plus générale, comme nous le faisons remarquer plus loin, la théorie du sous-développement comme « distorsion provoquée par l'Etat » a bien du mal à expliquer les aspects fondamentaux du processus de développement.

Aujourd'hui, nous admettons l'importance critique que peuvent avoir les carences étatiques. Mais nous admettons aussi qu'elles n'ont pas besoin d'être expliquées, et que souvent on ne peut les expliquer: tout au plus des institutions adéquates peuvent-elles permettre de les limiter. Nous admettons également que même en l'absence de carences étatiques, les carences du marché persistent, surtout dans les pays en développement.⁵ Toutefois, l'objet du présent chapitre est de dépasser la discussion habituelle sur les carences du marché et le développement, pour identifier tout un ensemble de déterminants fondamentaux. Quatre d'entre eux retiendront particulièrement notre attention: les institutions, la répartition de la richesse, l'histoire, et « l'écologie » – ce terme désignant pour nous les comportements des autres agents économiques ayant des effets externes.

Les institutions. La théorie néoclassique a levé le voile des institutions, pour cerner (prétendument) les plus profonds déterminants des résultats de l'activité économique – les fondements économiques. Nous admettons aujourd'hui que les problèmes d'information et d'applicabilité imposent aux possibilités économiques des limites aussi réelles que celles que leur impose la technologie. C'est en réponse à ces limites qu'apparaissent des institutions non marchandes, qui influent sur les résultats. Cependant, les améliorations qui peuvent être apportées à ces institutions – les « mutations positives » – ne perdurent pas toujours d'elles-mêmes, si elles doivent s'accompagner de changements dans d'autres institutions sociales. « Si le dispositif institutionnel récompensait la piraterie, alors on verrait apparaître des institutions de piraterie... » (North, 1994 : 361). Il n'y a pas de téléologie – pas de force évolutive assurant la performance des résultats. S'il existe un équilibre de Nash au niveau des institutions, il ne sera pas nécessairement efficace. Nous illustrerons cela de plusieurs manières.

Pénétrer les boîtes noires des institutions. A l'heure actuelle, une des grandes tendances de l'économie du développement consiste à déplacer la frontière entre ce que nous traitons comme une contrainte en un bloc, ou comme par exemple une rigidité institutionnelle, et ce que nous expliquons à l'aide de nos modèles. Dans de précédents travaux théoriques,

consacrés aux questions institutionnelles et au champ de la décision politique dans le domaine du développement, on avait tenté d'identifier des caractéristiques institutionnelles spécifiques aux pays en développement et de les intégrer dans les modèles en tant qu'éléments exogènes. C'était l'approche «structuraliste» du développement, dont Chenery (1975) nous donne un aperçu. Dans des travaux ultérieurs, on a essayé d'évaluer les politiques dans le contexte de modèles économiques articulés expliquant les problèmes que ces politiques devaient résoudre.

Ce déplacement de frontière a eu d'importantes conséquences sur nos conceptions en matière de politique. Nous en présentons, dans ce chapitre, cinq exemples.

- *Les complémentarités dans l'industrialisation.* Les premiers modèles du «big push» (Rosenstein-Rodan, 1943) supposaient simplement l'existence de complémentarités dans la demande, de sorte que les anticipations de sous-investissement pouvaient être la cause même des résultats anticipés. En conséquence, l'Etat devait intervenir dans le processus d'industrialisation. Dans les modèles qui ont suivi, on a défini les conditions dans lesquelles les complémentarités procédaient d'une situation d'équilibre. Dans certains cas, les complémentarités s'avéraient ne pas produire de contre-performances (Murphy, Shleifer et Vishny, 1989 : sect. 3) ou disparaître avec l'ouverture de l'économie aux échanges internationaux. Cependant, dans d'autres cas, les complémentarités engendraient des carences qu'aucune mesure politique simple ne permettait de résoudre. Ce pouvait être par exemple le cas des coûts des recherches.

- *Le crédit rural.* Les anciens modèles supposaient simplement que les marchés du crédit rural ne fonctionnent pas bien. Dans des modèles plus récents, les imperfections des marchés du crédit ont été imputées aux coûts d'information et d'exploitation. Selon ces modèles, des interventions conventionnelles, sous forme de subventions au crédit, risquaient d'être inefficaces, mais l'intervention des institutions peut permettre d'améliorer les marchés du crédit.

- *Le marché du travail.* Dans les anciens modèles de l'emploi urbain, les salaires étaient considérés comme fixés, et ne reflétant pas le coût d'opportunité de la main-d'œuvre. Par la suite, d'autres modèles ont expliqué pourquoi, en situation d'équilibre, les salaires urbains pouvaient dépasser les salaires ruraux et refléter néanmoins les coûts d'opportunité de l'emploi urbain en expansion.

- *Les taux d'épargne.* Les anciens modèles supposaient que la part des profits qui était épargnée était supérieure à la part des salaires ou des revenus ruraux épargnée, et que les revenus ruraux devaient être taxés de façon disproportionnée. Par la suite, l'expérience a montré que les taux d'épargne, en milieu rural, pouvaient être très élevés, et la théorie a permis de mieux appréhender l'impact des institutions sur l'épargne.

- *Les contraintes politiques.* Les processus politiques sont endogènes. Les anciens modèles avaient tendance à ignorer les processus politiques et à supposer qu'une intervention extérieure pouvait effectivement changer la politique menée. Nous faisons la distinction entre les interventions «en profondeur», qui affectent les forces économiques et politiques sous-jacentes, et entraînent par conséquent des changements de politique, et les interventions «en surface», qui n'ont pas cet effet et qui peuvent réellement faire empirer les choses.

- *L'impossibilité de séparer la répartition, les institutions et l'efficacité.* Selon l'économie néoclassique, ni les institutions ni la répartition de la richesse ne comptaient, du point de

vue de l'efficacité. Les ressources productives gravitaient toujours à travers les marchés, pour se retrouver dans les mains de celui qui leur accordait la plus grande valeur. Le théorème de Coase est une variante plus affirmée encore de ce principe. Coase (1960) considérait que lorsqu'une économie ne cadre pas avec l'hypothèse des marchés complets du modèle néoclassique, les négociations privées constituent un antidote, ce qui permet au système économique de rester performant. Bien sûr, Coase admettait que son théorème cessait d'être valable en présence de coûts de transaction (McCloskey, 1998). Si une situation *se caractérise par* des coûts de transaction ou par des problèmes d'information, *alors* la manière dont la richesse et les droits de la propriété sont répartis prend une importance décisive. Or, les coûts de transaction sont importants, surtout dans les pays en développement. La théorie économique actuelle souligne le fait que les coûts de transaction dépendent des institutions, que les institutions sont endogènes, et que la répartition de la richesse a une influence sur la performance économique, à la fois de façon directe et à travers son impact sur les institutions. ⁶

Il est facile de voir de quelle manière la répartition de la richesse influe sur l'efficacité dans les relations mettant en jeu un commettant et un préposé. Dans ces relations, le commettant (par exemple un prêteur) contrôle une ressource qu'il confie à un autre individu, son agent ou préposé (par exemple un emprunteur), et l'information sur ce que le préposé a fait ou sur ce qu'il devrait faire est imparfaite. Dans un certain nombre de situations, il est difficile d'observer les actes d'un individu. Ainsi, par exemple, une banque qui confie une somme à un emprunteur ne peut pas toujours contrôler parfaitement les investissements et les initiatives de ce dernier. Un propriétaire terrien qui confie un terrain à un agriculteur peut avoir des difficultés à contrôler les efforts et le soin dont ce dernier est censé faire preuve. Le commettant a alors pour tâche de concevoir un dispositif d'incitations, afin d'essayer d'accorder les motivations du préposé avec les siennes propres. La littérature consacrée à ce genre de relation traite de la conception des dispositions contractuelles propres à motiver le préposé à agir selon les intérêts du commettant. Il s'agit par exemple d'avantages subsidiaires, de cautions ou de dispositions ayant pour effet de transférer vers le préposé le risque d'un output faible. Plus grande sera la capacité du commettant à accorder un avantage subsidiaire, à lever une caution, à payer une rente en avance ou à assumer le risque, plus le préposé sera incité à agir de façon appropriée. ⁷ Dans ce sens, la richesse du préposé influera sur sa motivation et sur sa productivité. La richesse, sous la forme d'un avantage subsidiaire, joue un *rôle de catalyseur* plutôt qu'un rôle d'*input*, l'input étant annihilé au cours du processus de production de l'output (Hoff, 1996).

Le premier point important est que la manière dont la richesse pourra jouer ce rôle dépendra de la manière dont elle est distribuée. Il est clair que si la répartition de la richesse est très inégale, de sorte que certains ont plus que nécessaire pour valoriser au mieux leur savoir-faire, tandis que d'autres en ont si peu qu'ils ne peuvent même pas se voir accorder un crédit pour se lancer dans un projet productif, la richesse jouera difficilement son rôle de catalyseur. Un second point important est que, du fait que la répartition de la richesse conditionne les décisions des individus par rapport au marché, elle exerce un impact sur des *macro-variables* telles que les prix et les salaires, si bien que le bien-être de tout agent dépend, de manière générale, de la répartition globale de la richesse. ⁸

L'illustration la plus claire de l'impact de la répartition de la richesse sur les contrats est

peut-être celle du métayage, qui existe un peu partout dans les pays en développement. Le métayage se généralise par suite des inégalités de répartition des richesses (des terres) et de l'absence de meilleurs moyens de partager les risques, ou par suite de la capacité limitée du cultivateur à bail d'assumer les pertes. Cela crée un problème de commettant et de préposé entre le propriétaire terrien et le cultivateur à bail, qui se traduit par un coût potentiellement élevé pour l'économie – les distorsions liées à une part de 50 % sont similaires à celles liées à un taux marginal d'imposition de 50 % (pour une étude de cas, voir chez Banerjee, Gertler et Ghatak, 1998). Sur les marchés du travail et du capital, on peut réduire les coûts globaux d'organisation en entreliant les contrats, mais cela risque de réduire le degré effectif de concurrence dans le système économique (Braverman et Stiglitz, 1982, 1989; Ray et Sengupta, 1989).

Un troisième point important est que la répartition de la richesse exerçant un impact sur les contrats, sur les incitations et sur les résultats, sur une période donnée, elle exerce également un impact sur la répartition de la richesse au cours de la période qui suit. Un individu possédant peu ou pas d'actifs sera relativement improductif (par rapport à ce qu'il produirait s'il était cadre ou dirigeant ou si davantage de richesse lui permettait de travailler dans des conditions plus stimulantes). Et s'il existe un grand nombre d'individus possédant peu ou pas d'actifs, les taux de salaire seront peu élevés. Avec des salaires peu élevés, des individus initialement peu fortunés transmettront peu d'héritage à la génération suivante. Ainsi, une répartition initiale très inégale de la richesse a-t-elle des chances de *se perpétuer*. Banerjee et Newman (1993) montrent que les effets d'une répartition initiale très inégale de la richesse peuvent se prolonger indéfiniment, et limiter indéfiniment la croissance. Mookherjee et Ray (2000) proposent une conclusion encore plus radicale, en supposant que les agents économiques ont la possibilité d'épargner indéfiniment tout au long de leur existence, pour en maximiser l'utilité. Pourquoi, se demandent-ils, les agents pauvres ne s'efforcent-ils pas d'épargner du mieux qu'ils peuvent, afin d'augmenter leur productivité future? Ils montrent que c'est *effectivement* ce que ces agents feront si le marché est concurrentiel, mais que «si les agents n'ont aucun pouvoir de négociation [et les prêteurs ne peuvent rédiger que des contrats sur une seule période], alors les prêteurs s'approprient entièrement les retours sur épargne des agents pauvres, ce qui provoque des trappes de pauvreté» (Mookherjee et Ray, 2000 : 1).

L'histoire. En dehors de la répartition de la richesse, l'histoire détermine aussi les résultats économiques à travers d'autres facteurs. De l'histoire d'une société dépendent sa technologie, le savoir-faire de ses masses laborieuses et ses institutions. L'impact des événements passés ne s'amenuise pas toujours avec le temps. Parfois, ces événements conditionnent un état stable particulier de l'économie. ⁹

La situation dans laquelle les effets d'un événement transitoire persistent est désignée sous le terme d'*hysteresis*. Ainsi, par exemple, la perte en vies humaines provoquée par la peste noire et la pénurie de main-d'œuvre qu'elle a entraînée ont induit en Europe des innovations permettant d'économiser la main-d'œuvre, et il en est résulté de profondes implications sur l'évolution historique du continent. ¹⁰

L'histoire conditionne aussi les résultats à travers les croyances. Un exemple évident est celui des anticipations (au moins en partie) projectives : le fait de s'attendre à ce que les gens se comportent à l'avenir comme ils se sont comportés dans le passé. Cependant, même si les anticipations sont tout à fait rationnelles, l'ombre de l'histoire peut rester vivace. Ainsi, par exemple, la révélation d'un cas de corruption ou d'escroquerie impli-

quant un petit nombre de firmes peut ternir la réputation de toute l'industrie. Notre intuition nous dit qu'une telle situation peut amoindrir la motivation de chaque membre du groupe à se comporter honnêtement dans l'avenir. Tirole (1996) propose une analyse formelle de cette idée. Il suppose que la réputation d'un membre du groupe (par exemple un employé d'une entreprise au sein d'une industrie) dépend de son propre comportement passé, et aussi, sachant que l'on scrute son parcours avec attention, du comportement passé du groupe. Une révélation sur un comportement malhonnête, dans le passé, de la part d'un membre quelconque du groupe, fera que tout agent mettra *davantage* de temps pour gagner une réputation d'honnêteté. Ce qui réduira la motivation de l'individu à être honnête, et pourra créer un *cercle vicieux de corruption* dans lequel « les nouveaux membres d'une organisation risquent de souffrir à cause du péché originel de leurs aînés, bien après que ces derniers ne soient plus là » (p. 1). C'est là un exemple de *dépendance du chemin suivi*, dans lequel la valeur d'une variable dans le futur dépend de sa valeur dans le passé.

Si l'histoire compte, c'est aussi parce qu'elle conditionne la confrontation aux modèles culturels, laquelle façonne les préférences. Des changements intervenant dans la manière dont les membres d'une génération gagnent leur vie peuvent avoir une influence sur la génération suivante, sur sa manière d'élever les enfants, sur l'éducation scolaire, sur les règles informelles d'apprentissage telles que le conformisme, sur les modèles et sur les normes sociales. Le marché est lui-même une institution sociale qui façonne les préférences, qui peut favoriser l'ouverture, la compétition ou la recherche de son propre intérêt (pour une discussion intéressante, voir Acemoglu, 1995 : sect. 4, et Bowles, 1998). Les préférences, aussi bien que la technologie et les institutions, sont endogènes, et des événements transitoires peuvent avoir sur ces variables des effets persistants.

Les équilibres multiples. L'une des grandes idées de la théorie de l'équilibre général, c'est que ce qui se produit sur un marché a un impact sur les autres marchés. Dans les modèles néoclassiques usuels, les interactions sont régulées par le système des prix, et il existe normalement un équilibre unique. Si, au contraire, il fallait associer à un ensemble quelconque d'éléments fondamentaux toute une série d'équilibres, alors la théorie de l'équilibre général serait de peu d'utilité : on ne pourrait pas expliquer grand-chose, concernant les différences entre une économie et une autre, à partir des éléments fondamentaux. En fait, le modèle de croissance néoclassique de Solow allait au-delà de l'affirmation de l'existence d'un équilibre unique à un moment donné. Dans le modèle de Solow, l'équilibre à long terme ne dépendait pas de l'histoire, ni des institutions, ni de la répartition de la richesse.¹¹ La célèbre prédiction de ce modèle était que les niveaux de revenu par habitant des différentes économies *convergeraient*. Cependant, si l'on élargit l'analyse dans le sens que nous avons évoqué, il est facile de construire des modèles caractérisés par des équilibres multiples, comme nous allons le montrer ci-après.

« *L'économie écologique* ». De manière plus générale, les économistes du développement d'aujourd'hui rejettent la notion même d'« équilibre » qui est au cœur de l'analyse néoclassique traditionnelle. Dans cette analyse, la dynamique de l'économie est de nature mécanique : la connaissance des éléments fondamentaux et des conditions initiales permet de prédire avec précision le cours de « l'évolution » de l'économie.¹² Même en présence d'événements stochastiques, si l'on connaît les mécanismes stochastiques qui affectent les variables concernées, on peut prédire la distribution de probabilité des résultats à n'importe quel moment. Au contraire, l'économie du développement d'aujourd'hui a tendan-

ce à subir l'influence des modèles biologiques davantage que celle des modèles physiques. Si ces derniers mettent l'accent sur les forces qui conduisent à un équilibre – et avec de telles forces à l'œuvre dans tous les systèmes économiques, tous devraient tendre vers le même équilibre – les modèles biologiques mettent plutôt l'accent sur les processus d'évolution, sur les systèmes complexes, et sur les événements aléatoires qui peuvent provoquer une divergence des systèmes.

Vers la fin de *L'origine des espèces*, Charles Darwin écrivait, à propos des Iles Galápagos :

[Les plantes et les animaux des Galápagos diffèrent radicalement selon les îles, alors que celles-ci ont] la même nature géologique, la même altitude, le même climat, etc. (...) Cela m'a longtemps posé un gros problème, mais qui provenait pour l'essentiel de l'erreur profondément ancrée qui consiste à considérer les caractéristiques physiques d'une contrée comme ce qu'il y a de plus important pour ses habitants. Alors que l'on ne saurait contester, je pense, que la nature des autres habitants, auxquels chacun se trouve confronté, a au moins autant d'importance, et constitue généralement un élément bien plus important pour la réussite. (Darwin [1859] 1993 : 540).

L'économie est semblable à un écosystème, et Darwin admettait implicitement que les écosystèmes connaissent des équilibres multiples. Ce qui, dans la détermination de l'évolution du système, joue un rôle bien plus important que les éléments fondamentaux (le climat et la géographie), ce sont les variables endogènes, l'environnement écologique. La chance – les accidents de l'histoire – peut jouer un rôle dans la détermination de cet environnement, et donc dans la sélection de l'équilibre.

Si c'est le cas, le développement peut être à la fois plus facile et plus difficile que ce que l'on avait pensé jusqu'alors. Selon l'ancienne théorie, « tout » ce que l'on devait faire pour assurer le développement était de transférer suffisamment de capital et d'éliminer les distorsions provoquées par l'Etat. Selon les nouvelles théories, « tout » ce que l'on doit faire est d'induire un mouvement pour sortir de l'ancien équilibre, assez loin et dans la bonne direction, pour que le système économique se trouve attiré par un nouvel équilibre, d'un niveau supérieur. Cela n'exige sans doute pas autant de ressources, mais peut-être davantage de savoir-faire. Certaines perturbations risqueraient d'entraîner le système économique vers un équilibre encore moins satisfaisant que l'actuel – certains diront que c'est peut-être ce qui s'est produit dans certains pays en transition. Dans cette perspective élargie, les éléments fondamentaux « profonds » de la théorie néoclassique – les préférences et la technologie – sont eux-mêmes endogènes et affectés par l'environnement social et économique.

Bien que l'économie néoclassique n'ait pas réussi à nous fournir un cadre théorique de réflexion sur les problèmes du développement, elle a joué un rôle critique dans l'évolution de la théorie du développement. En affirmant que les institutions ne comptaient pas, elle nous a obligés à réfléchir aux raisons pour lesquelles elles pourraient compter. En affirmant que la répartition de la richesse ne compte pas, elle nous a obligés à réfléchir aux raisons pour lesquelles elle compte. Et en affirmant que dans une économie, les principales interactions sont régulées par les prix, elle nous a obligés à penser au nombre considérable d'autres interactions importantes qui se produisent dans notre écosystème.

I. Les obstacles au développement : au-delà des dotations en capital et des distorsions des prix provoquées par l'Etat

Comment pouvons-nous expliquer le fait que l'écart des revenus entre les pays industrialisés et les pays en développement ne se soit pas réduit au cours de ces 50 dernières années? Une idée sur laquelle se rejoignent tous les points de vue non néoclassiques sur le développement est que ces deux ensembles de pays se trouvent sur des fonctions de production différentes et sont organisés de manière différente. La vraie question est de savoir quelles sont les sources de ces différences. Dans cette partie, nous analysons plus en détail trois hypothèses complémentaires: les institutions, «l'écologie» et la connaissance.

Les institutions, l'organisation et le capital social

Une idée centrale, dans les récents travaux théoriques, est que si les institutions qui apparaissent pour résoudre le problème des contrats et des marchés incomplets peuvent avoir pour finalité l'amélioration des résultats économiques, on ne peut pas, pour autant, être sûr que cette amélioration se produira effectivement. Les institutions peuvent faire partie d'un équilibre, et cependant connaître des dysfonctionnements. Ainsi, par exemple, Arnott et Stiglitz (1991) analysent l'impact d'une institution sociale mise en place par suite du peu d'assurance sur les marchés confrontés aux problèmes d'incertitude morale. Ils montrent qu'une assurance sociale informelle peut se développer au détriment de l'assurance du marché et du bien-être social. En présence d'institutions endogènes, les pays en développement peuvent se retrouver pris dans un cercle vicieux, dans lequel de faibles niveaux de développement entraîneront des niveaux élevés d'imperfection de l'information, lesquels provoqueront à leur tour l'apparition d'institutions – comme par exemple des réseaux de relations informels et personnalisés – qui empêcheront les marchés de se développer (pour d'autres exemples, voir Kranton, 1996; Banerjee et Newman, 1998).

Un préalable aux marchés performants, et plus particulièrement aux marchés de transactions atemporelles, est l'existence d'institutions assurant les droits de la propriété privée, l'applicabilité des contrats et la transparence de l'information. Il faut pour cela un Etat. Bien sûr, il existe un peu partout des systèmes de régulation officiels, dans le genre de la Mafia, mais ces systèmes-là présentent certains inconvénients (Gambetta, 1993). Pour n'en citer qu'un, les mêmes mécanismes officiels qui assurent l'applicabilité des contrats servent aussi, typiquement, à dissuader les nouveaux venus. Ce qui fait obstacle aux marchés, ce n'est pas seulement un Etat trop arrogant: souvent, c'est au contraire un Etat trop faible (Banque Mondiale, 1997).

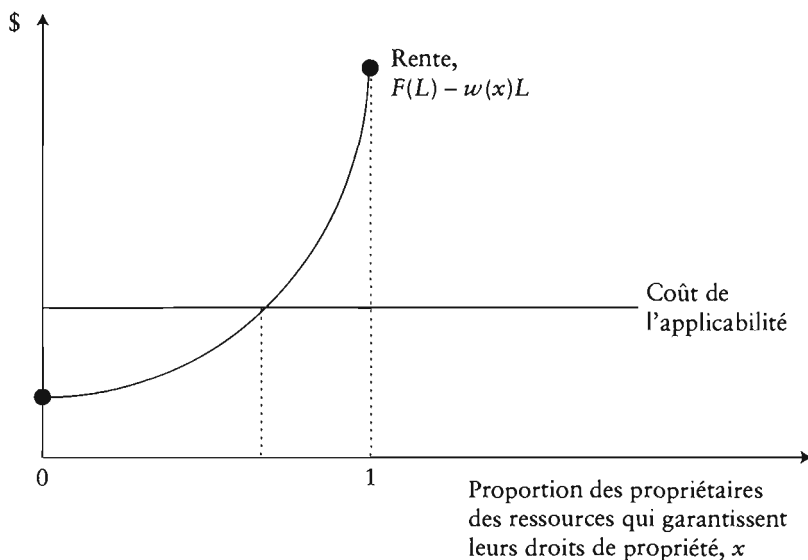
Dans certains cas, les contractants privés peuvent compter sur leurs propres efforts pour garantir leurs droits de propriété, mais on ne peut présumer que ce système d'applicabilité soit satisfaisant. C'est ce que montrent De Meza et Gould (1992) à l'aide d'un modèle dans lequel l'Etat définit les droits de propriété sur une ressource naturelle telle que la terre ou les minéraux, mais dans lequel l'applicabilité des droits dépend de la décision individuelle du propriétaire d'assumer pour cela un coût fixe supplémentaire – par exemple le coût d'une clôture ou d'une surveillance. Si le propriétaire n'assume pas ce coût, alors, on suppose que d'autres disposeront à leur guise de sa propriété. L'avantage, pour un propriétaire, de faire appliquer son droit de propriété, est qu'il peut alors engager de la

main-d'œuvre pour exploiter la ressource naturelle dont il dispose, et jouir de la rente que cette ressource va lui procurer. Dans sa décision de garantir ou non son droit de propriété, le propriétaire compare ses rentes potentielles aux coûts fixes de cette garantie. Plus faible sera le salaire de réserve des employés, plus élevées seront les rentes. A l'équilibre, ce salaire dépend lui-même de la proportion des autres propriétaires qui garantissent leurs droits de propriété: lorsque cette proportion *augmente*, les opportunités qui restent, ailleurs, pour les employés, diminuent, et le salaire de réserve également. Avec de plus bas salaires, les rentes potentielles des ressources *augmentent*. Il peut donc exister deux équilibres stables: un équilibre dans lequel tous les propriétaires garantissent leurs droits de propriété et obtiennent des rentes élevées, et un équilibre dans lequel aucun ne le fait, et dans lequel la rente que pourrait obtenir un propriétaire en garantissant ses droits de propriété est faible. ¹³ (Voir figure 1).

Comme l'a souligné Coase (1937), lorsque la garantie des droits de la propriété coûte cher, le marché peut être ou ne pas être le meilleur système d'allocation. Cependant, ce que Coase n'avait pas considéré, c'est que quel que soit le meilleur système d'allocation, une économie décentralisée dans laquelle l'applicabilité des droits de la propriété représente un coût pour les agents économiques ne peut pas nécessairement en bénéficier. Au-delà de cette observation, de récentes analyses historiques montrent que les systèmes d'applicabilité des contrats se caractérisent par une dépendance du chemin suivi. ¹⁴

Le capital social (cette notion englobant les normes, les réseaux d'information, les mécanismes de réputation et les sanctions sociales) peut parfois servir de substitut aux

Figure 1. Équilibres multiples (avec solutions aux points extrêmes) concernant le niveau d'applicabilité des droits de la propriété



mécanismes formels d'applicabilité. Les contrats implicites, garantis par des engagements répétés, peuvent avoir autant d'importance que les contrats explicites pour la garantie d'une « bonne conduite ». Un problème qui se pose aux premiers stades du développement est celui de l'affaiblissement des normes et des réseaux d'information, avec pour conséquence la perte d'efficacité des sanctions sociales. Avec l'effondrement des sociétés traditionnelles, du fait de l'exode rural massif et des taux élevés de mobilité (liés notamment à la mobilité du travail), l'applicabilité des contrats implicites devient de plus en plus difficile. Des taux d'intérêt élevés ne font qu'aggraver le problème. La dégradation des mécanismes informels d'applicabilité survient habituellement avant l'établissement de nouveaux systèmes de garantie et le développement de mécanismes formels efficaces : le capital social est détruit avant d'être recréé.

Nous concevons la société comme une *organisation*, dans laquelle la production et les échanges sont régulés non pas seulement par les marchés, mais aussi par un ensemble d'arrangements formels et informels. Les premiers stades du développement sont souvent caractérisés par la régression et la décadence, plutôt que par une progression du capital social et informationnel. Ce qui compense ces pertes (en partie ou en totalité), c'est la progression du capital physique et du capital humain. Du fait de ces pertes, la hausse de la productivité est moindre que ce que l'on aurait pu espérer autrement. Ainsi, par exemple, l'élargissement des marchés réduit le rôle de l'applicabilité communautaire, et rend éventuellement plus nécessaire l'instauration de normes uniformes et la mise en place d'organismes de contrôle, et cela peut ne prendre forme que lentement, avec le temps (pour un compte-rendu informel, voir Klitgaard, 1991). Avant de s'imposer, les changements techniques peuvent véritablement aggraver les problèmes liés à l'information, à tel point que les avantages de ces changements peuvent s'en trouver neutralisés en partie ou en totalité. Il se peut même parfois que le bilan du changement soit négatif (Hoff, 1998).¹⁵

Ces facteurs de désorganisation peuvent se trouver atténués ou au contraire aggravés par le rythme et l'ordre des réformes imposées par l'Etat. Les retombées des réformes peuvent parfois plus que neutraliser les gains de performance qu'elles devraient permettre. Ainsi, par exemple, un effet possible, non désiré, mais parfois considérable, des réformes réalisées rapidement dans les normes bancaires concernant les ajustements des taux de change, est la destruction des valeurs de franchise des banques et la réduction des autres valeurs d'actifs. Ce qui fragilise les banques (qui sont alors davantage susceptibles de prendre des risques ou de se livrer à des pratiques douteuses) et augmente la probabilité d'une faillite bancaire. En cas de faillite bancaire, les contractions du crédit provoquent la faillite des entreprises, et par suite la destruction aggravée du capital organisationnel et informationnel.

Un certain nombre de pays en développement se trouvent confrontés au double défi que constituent la perte de capital social, liée au processus de développement, et le manque d'institutions formelles et informelles obligeant le gouvernement à agir sous l'autorité de la loi. La démocratie consiste à contrôler le gouvernement. L'aptitude du gouvernement à agir en tant qu'agent du développement peut dépendre de l'importance des forces démocratiques et des clivages sociaux ou ethniques au sein de l'électorat. Dans un certain nombre de pays en développement, c'est la notion de classe ou la notion d'ethnie qui prime, ce qui empêche l'Etat d'agir dans le sens du développement, lorsqu'il s'agit de prendre des décisions concernant les biens publics (Easterly, 1999) ou la redistribution (Tornell et Lane, 1999). D'autres pays sont confrontés à la montée de la violence. En

Afrique, les conflits civils s'avèrent être un obstacle majeur au développement (Easterly et Levine, 1997).

Le fait de considérer le développement d'un point de vue écologique et évolutionniste permet de prendre en compte de nouveaux éléments dans le processus dynamique. Il s'agit d'appréhender non pas seulement la dynamique de l'accumulation du capital (qui est au centre de l'analyse économique néoclassique traditionnelle) et la transmission de la connaissance (qui est au centre de la théorie de Schumpeter) mais aussi l'évolution des institutions sociales, politiques et économiques. Il nous faut, par exemple, savoir de quelle manière telle ou telle intervention de l'Etat affecte les coûts de la création de certaines institutions, lesquels à leur tour déterminent les types de réforme subséquemment réalisables. Nous y reviendrons dans la partie II.

Quelques exemples de problèmes de coordination

Dans la modélisation du processus dynamique des changements institutionnels évoqués au précédent paragraphe, les progrès sont restés limités. En revanche, des progrès considérables ont été accomplis dans la formulation des modèles dans lesquels peuvent se produire des échecs de la coordination.¹⁶ Nous présentons ici un aperçu de ces travaux. On y retrouve l'idée qu'un grand nombre d'éléments essentiels au processus de développement, comme l'innovation, l'honnêteté dans les échanges, l'investissement, la formation de la main-d'œuvre et l'épargne, peuvent produire des effets externes. Ces effets externes peuvent être atténués par: (a) des changements au niveau des croyances et de l'information, (b) un impact technologique au niveau de l'agent économique, (c) des changements au niveau des marchés existants, (d) une évolution de la taille du marché, et (e) des changements au niveau des coûts de recherche. Ces effets externes ont un impact sur la profitabilité de l'activité économique, et peuvent conduire à l'existence d'équilibres multiples, caractérisés par des niveaux de profitabilité distincts. Ces travaux décrivent donc des situations dans lesquelles un ensemble donné d'éléments fondamentaux – comme la géologie, le climat et les ressources naturelles des Iles Galápagos décrites par Darwin – peut être le support de n'importe quel ensemble de comportements en tant qu'équilibre.

Nous reportons à l'annexe B le traitement formel de la structure mathématique de ces modèles, et nous reportons à la partie II une brève discussion à propos de la dynamique du processus. Pour anticiper cette discussion, nous remarquons ici qu'il est possible d'englober l'équilibre statique que nous allons décrire dans un modèle atemporel, comme le font Adserà et Ray (1998), et de montrer que même lorsque les agents économiques anticipent parfaitement l'avenir, il peut ne pas exister de chemin d'équilibre permettant à une économie de sortir d'un «mauvais» équilibre. La trappe est toujours là.

Nous présentons ci-après des modèles d'économies de *marché* comprenant un grand nombre de participants, de sorte que chacun ignore l'effet de ses actes sur les autres, et que cet effet soit, en fait, infinitésimal (nous nous intéressons donc aux équilibres de Nash). Ces modèles sont structurellement similaires à des *jeux* de complémentarités stratégiques, mais avec quelques différences conceptuelles. Dans les modèles de jeux théoriques, la notion même d'interactions stratégiques suggère la conscience, chez chaque joueur, que ses actes peuvent avoir un impact sur les actions des autres joueurs, alors que dans les modèles d'équilibre de marché auxquels nous nous intéressons, de telles interactions stratégiques sont par hypothèse exclues. Nous dirions que pour analyser les problèmes de marché, les

modèles de marché sont bien plus adéquats (même si les modèles théoriques de jeux peuvent avoir leur importance pour comprendre l'interaction entre un préposé isolé et son propriétaire terrien).

1. *Les effets de la R & D.* Un moyen de conceptualiser le genre de recherche et développement (R & D) qu'entreprennent la plupart des producteurs consiste à considérer qu'il s'agit de la transformation d'un ensemble de faits connus et de principes admis en une nouvelle application potentiellement profitable. De ce point de vue, le retour sur investissement attendu en R & D augmente avec le stock d'idées dans le domaine public. Si une partie des résultats de la recherche du secteur privé passe du côté «public», alors plus le secteur privé mènera de recherches, plus vaste sera le stock des idées dont chaque producteur pourra s'inspirer. Avec un stock d'idées plus riche, chaque producteur sera davantage incité à se lancer dans la R & D (Romer, 1986).

Pour analyser cette situation, considérons un modèle simple dans lequel le profit (l'utilité) de chaque producteur (on suppose que tous les producteurs sont identiques) dépend des prix, de son propre niveau de R & D (c'est-à-dire de son action a^i qui peut prendre n'importe quelle valeur entre 0 et 1) et du niveau de R & D de tous les autres (c'est-à-dire de leur action a). Comme nous ne nous intéressons ici qu'aux équilibres symétriques, nous ne considérerons que la situation dans laquelle tous les producteurs choisissent la même action. Nous écrivons donc ainsi la fonction d'utilité: $U^i [a^i; a, p(a)]$, dans laquelle p est le vecteur prix (qui lui-même dépend du vecteur des actions des agents). Supposons, pour chaque agent, des rendements marginaux décroissants lorsqu'il augmente le niveau de son action. Chaque agent choisit son action de manière à maximiser son profit, compte tenu des actions des autres (chaque agent est suffisamment petit pour qu'il n'y ait pas d'interactions stratégiques, et il ignore l'effet de son choix sur p). La fonction de réaction:

$$(1) \quad w_1 [a^i; a, p(a)] = 0$$

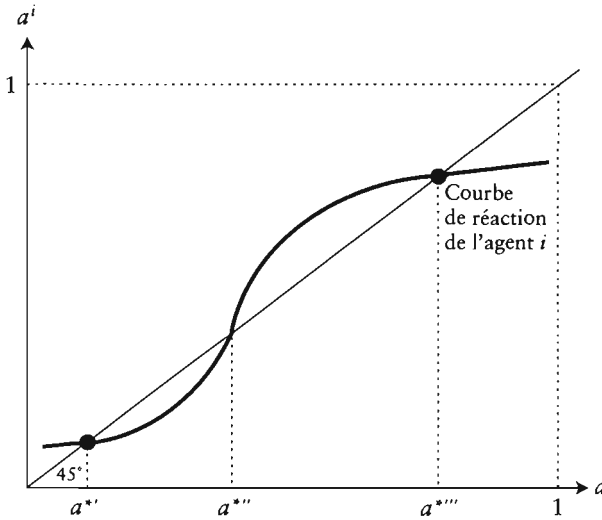
caractérise l'action qui sera celle de l'agent représentatif i pour toutes les valeurs possibles de a choisies par les autres acteurs. La fonction w_1 est la dérivée partielle de w par rapport au premier argument a^i . Selon l'équation (1), pour a donné, l'agent ne peut pas obtenir davantage par le biais d'une variation marginale du niveau de son action. La figure 2 représente la situation dans laquelle une action a de plus grande valeur, de la part de tous les autres agents, conduira l'agent i à suivre: formellement, une action plus importante, de la part des autres agents, fait augmenter le rendement marginal de l'action de chacun. On dit alors que les actions des différents agents sont *complémentes*.

Les équilibres symétriques fermés correspondent aux valeurs de a^* qui sont solutions de l'équation:

$$(2) \quad w_1 [a^*; a^*, p(a^*)] = 0.$$

On peut avoir des équilibres multiples si les complémentarités entre les agents sont suffisamment importantes. La figure 2 illustre un équilibre stable à faible niveau en a^{**} et un équilibre stable à niveau élevé en a^{**} . Lorsque les autres font peu de R & D, aucune entreprise ne gagne à faire beaucoup de R & D. Un bouleversement qui fait passer le niveau de R & D de chaque entreprise à une valeur même légèrement plus élevée, au-dessus de a^{**}

Figure 2. Deux équilibres stables dans un modèle avec des acteurs symétriques



peut provoquer une réaction qui déplacera l'équilibre vers a^{**} (voir Romer, 1986 et Krugman, 1991 à propos de la dynamique).

Le modèle prend en compte l'idée simple de retombées positives entre les agents. Au contraire, selon la théorie néoclassique, les seules variables endogènes affectant un agent sont les prix. Les prix conduisent toujours à une allocation efficace des ressources, parce que les marchés sont *complets* (c'est-à-dire qu'il devrait y avoir un mécanisme permettant à une entreprise de recevoir des autres une compensation pour les retombées de ses R & D).

2. *Les retombées de l'activité des bureaucrates, des chercheurs de rente et des garants collectivistes.* La littérature consacrée aux problèmes de coordination ne traite pas seulement du *niveau* des activités (comme la R & D ou l'investissement) mais aussi des *types* de comportement et d'institution qui caractérisent une économie. Les individus se comportent-ils en bureaucrates, ou cherchent-ils à innover? Cherchent-ils les rentes, ou sont-ils productifs? Pour l'applicabilité des contrats, comptent-ils sur des sanctions appliquées par des groupes informels, par l'individu, par l'Etat? Le comportement d'un individu est générateur d'effets externes. Les effets externes peuvent déterminer le *classement par ordre de préférence* des différents comportements possibles. Comme dans l'exemple qui précède, cela peut conduire à une situation où existent des équilibres multiples, avec des structures de profit différentes. Nous traitons ces trois cas plus loin. ¹⁷

Comportement «bureaucratique» contre comportement «innovateur». Sah et Stiglitz (1989a) formulent un modèle d'équilibre sociétal dans lequel les individus peuvent choi-

sir de se comporter de façon « bureaucratique » ou de façon « innovatrice ». Les bureaucrates compliquent la vie des innovateurs, et inversement.

Soit x la proportion de la population qui choisit d'être innovatrice. Soit $U(I; x, p)$ l'utilité associée à la stratégie innovatrice, et soit $U(B; x, p)$ l'utilité associée à la stratégie bureaucratique. Chaque individu choisit l'activité qui lui procure la plus grande utilité, en considérant x et le vecteur p comme donnés. Si la plupart des gens choisissent de se comporter de façon bureaucratique, l'innovation ne paiera pas beaucoup, et un comportement innovateur pourra ne s'avérer payant que pour quelques-uns. Au contraire, si la plupart des gens se comportent de façon innovatrice, l'innovation peut devenir payante, et cela peut aussi déboucher sur une situation d'équilibre. Un équilibre fermé (dans lequel x est compris entre 0 et 1) correspond à la valeur fractionnelle x^* solution de l'équation :

$$U[I; x^*, p(x^*)] = U[B; x^*, p(x^*)]$$

Et il peut exister des équilibres multiples de ce type. Il peut aussi exister des équilibres « aux points extrêmes » dans lesquels tous les agents font le même choix, l'un caractérisé par un comportement bureaucratique avec

$$U[I; 0, p(0)] < U[B; 0, p(0)]$$

et l'autre caractérisé par un comportement innovateur avec

$$U[I; 1, p(1)] > U[B; 1, p(1)].$$

On peut utiliser une version légèrement différente de ce modèle pour analyser la dynamique de l'évolution. Supposons qu'au lieu d'avoir des individus qui *choisissent* d'être bureaucratiques ou innovateurs, on ait des taux différentiels de reproduction qui soient fonction des niveaux d'utilité, de sorte que :

$$d \ln x / dt = k [U(I; x, p) - U(B; x, p)]$$

pour une constante positive k . Les équilibres seront alors les mêmes que précédemment, et de l'histoire du système économique étudié dépendra l'équilibre vers lequel il convergera. Des événements historiques – comme par exemple l'ouverture d'un pays à la concurrence internationale, qui affectera négativement, de manière différentielle, les entreprises « bureaucratiques » – peuvent faire passer l'économie d'un équilibre à un autre, ce qui retentira sur le rythme du progrès technologique à long terme.

Chercheurs de rente contre producteurs. Dans une autre variante du modèle précédent, on s'intéresse à la recherche de rente (Murphy, Shleifer et Vishny, 1993; Acemoglu, 1995). Cette variante permet de mieux comprendre pourquoi certains pays ne parviennent pas à connaître la moindre croissance lorsque la recherche de rente, dans le secteur public comme dans le secteur privé, rend les droits de la propriété précaires. Une des raisons à cela est que « la recherche de rente, et en particulier la recherche de rente de la part des membres du gouvernement, a des chances de porter atteinte aux activités innovatrices davantage qu'à la production au quotidien » (Murphy, Shleifer et Vishny, 1993 : 409). « La recherche de rente dans le secteur public se fait aux dépens de l'innovation, car les inno-

vateurs ont besoin de biens fournis par l'Etat tels que permis, licences, quotas d'importation, etc.» (412).

Murphy, Shleifer et Vishny considèrent le cas d'une économie rurale dans laquelle les individus choisissent d'entreprendre une activité parmi trois. Un individu peut être un «innovateur», ce qui consisterait, dans certaines économies, simplement à produire des récoltes destinées à être vendues sur le marché. Ce qu'il importe de noter, c'est que son output est exposé à la recherche de rente. Ou alors, il peut produire une récolte destinée à sa subsistance, auquel cas son output n'est pas exposé à la recherche de rente. Ou bien, il peut être un chercheur de rente, et s'approprier une partie des outputs des innovateurs. Un équilibre est un cas de répartition de la population entre ces trois activités. Les auteurs font la supposition plausible qu'à une certaine échelle, lorsque davantage de ressources font l'objet d'une recherche de rente, les rendements de l'innovation chutent plus vite que les rendements de la recherche de rente. Par conséquent, les rendements que l'innovation apporte aux chercheurs de rente augmentent, ce qui peut donner lieu à des équilibres multiples. Dans l'un de ces équilibres, la proportion des innovateurs est faible et les rendements de l'innovation sont faibles, parce que la proportion de chercheurs de rente est élevée. Mais il existe un autre équilibre dans lequel c'est l'inverse qui est vrai.

Mode d'applicabilité «collectiviste» contre mode d'applicabilité «individualiste». La plupart des économistes du développement s'accordent aujourd'hui à considérer que parmi les principales institutions présentes dans une économie, il faut compter celles qui garantissent l'applicabilité des contrats. Greif (1994) analyse les facteurs culturels susceptibles d'expliquer pourquoi deux sociétés pré-modernes (le Maghreb et Gênes) ont suivi des évolutions différentes, du point de vue de l'organisation sociale. A titre d'illustration, il propose un modèle comprenant deux sortes d'acteurs: les marchands et les agents. Les agents assurent le commerce outre-mer pour le compte des marchands. Un marchand prend une décision: il choisit, pour ses contrats avec les agents, un mode d'applicabilité collectiviste ou individualiste. Le mode d'applicabilité collectiviste consiste à punir (par le refus de contracter avec lui) tout agent convaincu d'avoir escroqué un des marchands du groupe. Dans le mode d'applicabilité individualiste, un marchand ne peut punir que les agents qui l'ont escroqué. Greif montre que si le marchand pense que le mode d'applicabilité collectiviste est le plus probable, il ne sera généralement pas de son intérêt de contracter avec un agent connu pour avoir escroqué un des autres marchands. Dans un tel cas de figure, les anticipations ont tendance à déterminer les résultats. Il est alors évident qu'un agent ayant déjà compromis sa réputation n'a plus grand-chose à perdre à escroquer à nouveau, et qu'il sera plus facilement tenté d'escroquer son actuel employeur que ne le serait un agent dont la réputation ne serait pas entachée. On aura donc d'autant moins envie de faire appel à ses services. En revanche, si ce marchand pense que c'est le mode d'applicabilité individualiste qui prévaudra, la motivation n'est plus la même. Ainsi peut-il exister deux équilibres, l'un correspondant au mode d'applicabilité collectiviste et l'autre au mode d'applicabilité individualiste. L'équilibre qui prévaudra dépendra du sentiment des protagonistes (ou de leur culture).

A court terme, compter sur le mode d'applicabilité individualiste coûtera plus cher, puisque l'on renonce alors au mécanisme de sanction le plus puissant, celui qui implique le groupe entier. Par contre, à long terme, le mode d'applicabilité individualiste permettra le renforcement des facteurs qui contribuent à l'instauration des mécanismes formels étatiques d'applicabilité des contrats et d'arbitrage des conflits. En facilitant l'élargissement

des marchés, de telles institutions tendent à favoriser la croissance à long terme. C'est précisément dans ces termes que Greif (1994) interprète l'histoire de l'Occident.

3. *Effets d'entraînement et inégalités.* Une caractéristique notable des systèmes économiques est la manière dont les différences dans les attributs des individus déterminent des différences de revenu. Le marché les reproduit-il, les atténue-t-il ou les amplifie-t-il? Le «schéma» est-il toujours le même? Nous présentons ici deux exemples dans lesquels ce n'est pas le cas : il peut y avoir des équilibres de Pareto multiples.

Effets externes informationnels. Les actions entreprises par les individus sont souvent révélatrices d'informations, non seulement sur ces individus, mais aussi sur les autres, ceux qui *n'ont pas* entrepris ces actions. Cela sera vrai dès lors qu'une qualité cachée d'un individu aura un lien avec le profit net de l'action. On peut subodorer que des individus rationnels feront toujours les choix efficaces, par sélection. Cependant, comme leurs choix produisent des effets externes «informationnels», ils ne seront pas nécessairement efficaces, comme l'illustre l'un des plus anciens modèles concernant les problèmes de coordination (Stiglitz, 1975).

Le modèle est fondé sur l'idée que le rôle fondamental de l'éducation n'est pas seulement de produire du capital humain, mais aussi de sélectionner les individus selon leurs aptitudes innées. Sur le marché du travail, les individus se retrouvent classés dans différents groupes en fonction de leurs titres et diplômes. Stiglitz (1975) propose un modèle dans lequel l'éducation *n'a pas* d'effet sur les aptitudes innées, mais peut servir de filtre. Le modèle s'articule sur deux questions simples : l'équilibre est-il unique, et est-il optimal au sens de Pareto?

On suppose que les individus disposent d'une information sur leurs aptitudes. Plus leurs aptitudes sont importantes, plus faible est le coût non pécuniaire (par exemple le coût de l'effort) que représente pour eux l'acquisition de titres. Les employeurs ne peuvent pas établir avec certitude les aptitudes d'un individu, mais ils peuvent vérifier s'il a ou non des titres. Ils peuvent aussi évaluer l'aptitude *moyenne* de ceux qui ont des titres, ou de ceux qui n'en ont pas.

En choisissant d'obtenir ou non des titres, un individu compare le gain – la différence entre le salaire d'un employé titré et le salaire d'un employé sans titres – avec le coût que représentent les titres. Le coût est $C = C(z)$, fonction de l'aptitude z . Considérons le cas le plus simple, un individu pouvant être doté soit d'une haute aptitude H soit d'une faible aptitude L . Il est facile de voir que deux équilibres existent, l'un correspondant à la sélection des hautes aptitudes, l'autre correspondant à l'absence de sélection, avec

$$C(L) > w(H) - w(L) > C(H)$$

Et

$$w(H) - \mu < C(H)$$

où μ représente le niveau de productivité moyen de la population. Selon les inégalités ci-dessus, dans la situation d'équilibre sans sélection, les individus ayant une faible aptitude, aussi bien que ceux ayant une forte aptitude, obtiennent des revenus *plus élevés*. Cependant, si tous les autres agents ayant une forte aptitude obtiennent des titres, chaque

agent ayant une forte aptitude aura intérêt à faire de même, c'est pourquoi la situation dans laquelle une sélection est pratiquée est aussi une situation d'équilibre.

Ce modèle illustre l'idée des *complémentarités dans le processus de création du marché*. Pour nous en rendre compte, soit a , avec a nombre binaire, l'action de « sélectionner » ou de « ne pas sélectionner ». Des choix des individus dépendra le fait qu'existe un seul marché du travail ou qu'il en existe deux (un pour chaque niveau d'aptitude). Si les inégalités ci-dessus sont vérifiées, alors il existe deux équilibres, et celui dans lequel n'existe qu'un seul marché du travail est le plus souhaitable pour tout le monde.¹⁸

La structure de la propriété: une parabole du capitalisme. L'exemple qui suit concerne le choix de contrat fait par des individus dotés de différents degrés de richesse. Hoff et Sen (2000) considèrent une économie dans laquelle les marchés de capitaux sont imparfaits, et où, par conséquent, le coût de l'obtention d'un stock de capital, dans une affaire ou à la maison, est plus élevé pour les individus les moins riches. Il est cependant intéressant de disposer d'un stock de capital, qui est source de motivations à l'effort. Dans le traitement usuel de ce problème, on suppose qu'il n'existe pas d'effets d'entraînement entre les agents économiques. Cependant, l'expérience montre l'importance de ces effets. Dans la Silicon Valley, les idées qui prennent naissance dans une entreprise profitent aussi aux autres. La percée d'une entreprise sur un marché extérieur augmente les possibilités d'exportation pour les autres entreprises du même pays. La revalorisation d'une maison ou d'une propriété augmente inévitablement la valeur des lots ou des parcelles du voisinage.¹⁹ Ainsi donc, l'impact d'un grand nombre d'entreprises (ou de propriétaires) peut se traduire par la hausse des retours sur investissement au niveau d'un secteur industriel (ou d'un voisinage). Comme dans l'exemple qui précède, il peut exister des équilibres multiples de Pareto, dans les choix faits par l'individu d'une catégorie donnée. Et dès lors que nous considérons un niveau de complexité supplémentaire – comme la libre migration des individus entre les secteurs ou les zones industrielles (ou entre les zones résidentielles) – les conséquences des défauts de coordination peuvent s'en trouver amplifiées d'autant.

Pour être plus précis, considérons une situation dans laquelle la fonction de distribution cumulée de la dotation de richesse est $F(W)$ (pour le moment, nous considérons l'ensemble des agents en interaction comme invariable). Supposons que chaque entreprise soit dirigée soit par un salarié soit par un actionnaire possédant une part substantielle du capital (un « entrepreneur »). Le marché du capital est imparfait: le taux d'intérêt est plus élevé pour les emprunteurs que pour les prêteurs. Ce qui signifie qu'un individu qui n'est pas riche ne choisira de devenir un entrepreneur que si le retour qu'il en attend est suffisamment élevé pour compenser les coûts de transaction de l'emprunt. Chaque individu choisit l'activité qui lui procure la plus grande utilité, compte tenu d'une proportion x d'entreprises de l'économie dirigées par des entrepreneurs. Soit $V(e, x, W)$ l'utilité associée à un effort important e et à un degré de richesse quelconque W , et soit $V(n, x, W)$ la même utilité associée à un effort faible n . Alors, s'il existe un équilibre fermé, il sera caractérisé par un niveau critique de dotation de richesse W^* , niveau pour lequel l'individu est indifférent quant à choisir le statut d'entrepreneur ou celui de salarié:

$$V[e, x, W^*] = V[n, x, W^*].$$

Une augmentation de x fera croître le terme de gauche davantage que le terme de droite s'il existe des complémentarités entre les entrepreneurs. Une baisse du degré de richesse

fera diminuer le terme de gauche davantage que le terme de droite, puisqu'à la perte de consommation s'ajoute une hausse des coûts de transaction de l'emprunt. Par conséquent, à une plus forte valeur de x correspondra une plus faible valeur de W^* , que nous pouvons noter :

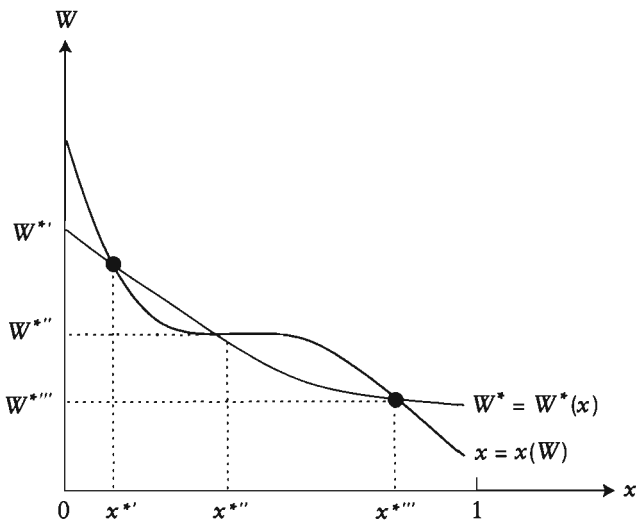
$$W^* = W^*(x).$$

Pour une répartition donnée de la richesse dans l'économie, $F(\cdot)$, à une valeur quelconque de la richesse W sera associée une proportion x de la population ayant un revenu supérieur à W . Cette proportion peut s'écrire :

$$x = 1 - F(W) = x(W).$$

La solution simultanée de ces deux équations caractérise les équilibres du modèle. Les deux courbes descendantes peuvent se croiser plusieurs fois. Comme l'illustre la figure 3, il peut exister un équilibre à faible niveau, dans lequel la proportion minoritaire des individus qui investissent suffisamment en capital pour devenir entrepreneurs est $x^{*'}$ (leur effort est important). Les effets externes positifs résultant localement sont limités, et ce résultat encourage la majorité à se maintenir dans le salariat et à produire un output limité. Seuls les individus dont la richesse atteint ou dépasse le niveau critique $W^{*'}$ deviennent entrepreneurs. Au contraire, lorsqu'une large proportion ($x^{*''}$ ou $x^{*'''}$) des individus deviennent entrepreneurs, en achetant des parts du capital des entreprises qu'ils dirigent, ils produisent alors localement le plus haut degré d'effets d'entraînement, faisant de cette meilleure situation une situation d'équilibre. Le niveau critique de richesse diminue, pour devenir $W^{*''}$ ou $W^{*'''}$ (respectivement).

Figure 3. Deux équilibres stables dans un modèle constitué d'acteurs hétérogènes



On peut introduire dans ce modèle un degré plus élevé de complexité et de réalisme, en admettant que les effets d'entraînement qui sont critiques pour la croissance se produisent souvent au niveau *local* et non au niveau *global* (ils peuvent par exemple se limiter à la Silicon Valley ou à une zone résidentielle, alors que les agents sont répartis entre diverses zones industrielles ou résidentielles). On peut subodorer que la libre migration des agents résoudrait les problèmes de défaut de coordination. C'est effectivement ce qui aurait tendance à se produire si les individus pouvaient former de nouveaux groupes et changer d'entreprise ou de zone de résidence sans qu'il leur en coûte. Supposons néanmoins que l'offre de terrain adéquat soit fixe. Les prix des terrains s'équilibreront alors de telle sorte que même les zones dans lesquelles la coordination est défailante conviennent à une partie des individus. Dans ce cas, la migration des individus peut amplifier les conséquences d'un défaut de coordination. Hoff et Sen (2000) montrent que lorsque les complémentarités entre les entrepreneurs (ou entre les propriétaires des maisons) sont suffisamment fortes, les agents riches et les agents pauvres se regroupent en fonction du « type de contrat » et du revenu : les riches dans les zones où se concentrent les « actionnaires » et les retombées positives, et les pauvres dans les zones où il y a peu d'actionnaires et peu de retombées. En ce sens, on peut expliquer l'existence de « poches de sous-développement » dans un pays industrialisé sans devoir supposer pour autant des différences innées entre les aptitudes ou entre les préférences des agents économiques.²⁰

4. *La théorie du « big push » : les liaisons.* La célèbre théorie du « big push » de Rosenstein-Rodan (1943) avait trait aux problèmes de coordination dans le contexte du développement. Rosenstein-Rodan suggérait divers mécanismes à travers lesquels pouvait se manifester un défaut de coordination. Intéressons-nous à son exemple concernant les « liaisons manquantes ». L'auteur considérait qu'une entreprise n'a pas intérêt à produire, par exemple, de l'acier, si aucune entreprise n'utilise l'acier, mais qu'aucune entreprise utilisant l'acier ne sera créée tant que l'acier ne sera pas disponible. Dans le modèle néoclassique, ce genre de problème n'existe pas, du fait qu'il existe un ensemble exhaustif de biens produits ou pouvant être produits et que les prix « virtuels » de l'acier incitent à la fois à la création d'entreprises productrices et à la création d'entreprises utilisatrices d'acier. Cependant, même en l'absence d'un ensemble de marchés exhaustif, cet exemple manque de vraisemblance : une seule entreprise peut très bien produire à la fois de l'acier et des produits à base d'acier. Le problème du défaut de coordination ne paraît préoccupant qu'en présence d'importantes déséconomies d'échelle.

La pertinence des modèles de « big push » repose sur une condition déterminante, les effets externes diffus : des effets d'interaction qui s'observent à travers des variables à l'échelle du système comme la demande globale, la demande en inputs de l'industrie ou les coûts de la recherche. Murphy, Shleifer et Vishny (1989) ont formalisé la théorie du « big push » en s'intéressant à diverses sortes d'effets externes diffus. Leur modèle le plus connu concerne les effets externes en termes de demande : l'expansion du secteur de l'industrie manufacturière à forte productivité entraîne une hausse des revenus, laquelle entraîne une hausse de la demande pour les produits de ce secteur.

Cependant, si l'existence d'effets externes diffus est nécessaire à la vraisemblance de la théorie du « big push », elle ne suffit pas. Ainsi, par exemple, dans une économie globale, une entreprise utilisatrice d'acier pourrait s'approvisionner à l'étranger, ou bien une entreprise productrice d'acier pourrait exporter son acier. Le commerce international résout le

problème de la coordination, comme Tinbergen (1967) l'avait déjà admis. Un petit pays en développement devrait être capable, du moins sur le long terme, de trouver globalement des débouchés non restreints pour ses produits. Si l'on considère l'expérience des stratégies orientées vers l'export des pays d'Extrême-Orient, les limitations de la demande ne semblent pas avoir empêché ni freiné la croissance économique de ces pays.

Il existe cependant d'autres formalisations de la théorie de Rosenstein-Rodan, dans lesquelles le commerce international ne résout pas le problème de la coordination. Les technologies actuelles nécessitent souvent une variété d'inputs *locaux* et de services annexes. Il existe une version de la théorie du « big push » qui met l'accent sur le caractère non marchand d'un ensemble d'inputs intermédiaires différenciés, utilisés dans les « secteurs de pointe » de l'économie, et dont la production se caractérise par des rendements d'échelle croissants et un contexte de concurrence imparfaite (Helpman et Krugman, 1985; Rodríguez-Clare, 1996; Rodrik, 1996). Une expansion des « secteurs de pointe » entraîne une hausse de la demande pour ces inputs non marchands, ce qui fait baisser leurs coûts moyens et augmenter la diversité des inputs disponibles. Lorsque la diversité des inputs intermédiaires est plus grande, la production est plus performante (le secteur des biens intermédiaires est modélisé comme un secteur de produits différenciés, comme dans Dixit et Stiglitz, 1977). On peut donc se trouver dans une situation dans laquelle toutes les autres entreprises pénètrent dans les « secteurs de pointe », car c'est payant pour l'entreprise marginale. Cependant, lorsque toutes les autres entreprises restent dans le secteur traditionnel à faible technologie, c'est également payant pour l'entreprise marginale de faire de même. Un équilibre à faible niveau peut donc persister même lorsque l'économie est pleinement ouverte aux échanges internationaux.

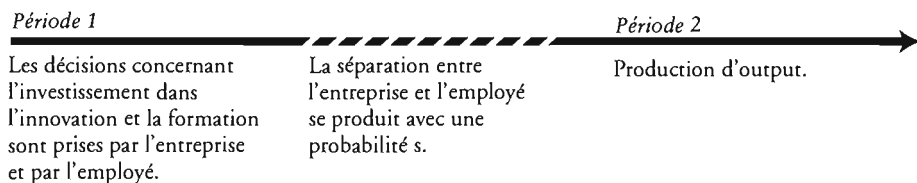
Il existe plusieurs manières d'envisager le problème des inputs non marchands. On peut considérer qu'il s'agit de biens physiques, ou bien qu'ils représentent différentes catégories de main-d'œuvre qualifiée spécialisée, comme les analystes-programmeurs et les concepteurs de logiciels. Comme le dit Rodrik (1996 : 2), « la décision d'un employé de s'investir dans une compétence spécialisée dépend à la fois de la demande pour cette compétence particulière et de l'existence de compétences complémentaires au sein de l'économie ». Cet exemple suggère cependant la question suivante: pourquoi une entreprise ne pourrait-elle pas former la main-d'œuvre dont elle a besoin, et de ce fait, intégrer les effets externes? Dans la section qui suit, nous présentons un modèle sur deux périodes, qui montre pourquoi même un accord parfait à l'intérieur d'une entreprise peut ne pas permettre d'apporter une solution entière au problème de l'interdépendance entre les décisions prises par les employés et par les entreprises.

5. *La théorie du « big push » : les coûts de recherche.* Dans cette version de la théorie du big push, on s'intéresse au problème de la recherche sur le marché du travail. La productivité de la formation dépend de la capacité des employés formés à trouver des employeurs qui ont innové. Cette capacité, à son tour, dépend de la proportion d'entreprises ayant innové. Pour mieux cerner cette idée, examinons une version simplifiée du modèle d'Acemoglu (1997). Nous avons deux types d'acteurs: les entreprises, qui peuvent adopter ou non la nouvelle technologie, et les employés, qui peuvent être formés ou non à utiliser la nouvelle technologie. Le nombre d'entreprises et le nombre d'employés sont élevés et sont égaux, chaque entreprise employant un employé et un seul. On distingue deux périodes. Au cours de la première, chaque entreprise a son employé: ils prennent conjointement les décisions

concernant la formation et l'innovation, et leur relation contractuelle est complète – ce qui signifie qu'il n'y a pas de problème d'information ni de coûts de transaction. A la fin de la première période, le risque de séparation existe. En cas de séparation, l'entreprise doit trouver un nouvel employé, et l'employé doit trouver une nouvelle entreprise. Au cours de la seconde période, on produit de l'output.

Si l'employé est formé, et si son entreprise fait partie de celles qui ont adopté la nouvelle technologie, la valeur de l'output résultant s'en trouve augmentée de α . Les compétences et la technologie sont supposées fortement complémentaires, de sorte qu'en l'absence de formation, la nouvelle technologie n'est pas payante, et en l'absence d'innovation, les compétences ne sont pas payantes. Soit C le coût des deux investissements associés (formation et innovation) et soit r le taux d'intérêt. Pour que le modèle soit intéressant, supposons que la formation et l'innovation soient potentiellement rentables: autrement dit, $\alpha > C(1+r)$.

Un défaut potentiel de coordination apparaît dans l'économie, du fait du risque de séparation entre l'entreprise et l'employé à la fin de la période 1. Soit s la probabilité qu'un conflit provoque une séparation entre l'employé et l'entreprise. L'entreprise devra alors trouver un nouvel employé, et l'employé devra trouver un nouvel employeur. Le temps est représenté comme suit:



La formation apporte à l'employé des compétences qu'il peut mettre au service de toute entreprise ayant adopté la nouvelle technologie. C'est pourquoi, en l'absence de coûts de recherche sur le marché du travail, une séparation entre une entreprise et un employé ne produirait pas de perte: l'employé n'aurait qu'à rejoindre une autre entreprise ayant adopté la nouvelle technologie, et toute la valeur ajoutée par la formation et l'investissement reviendrait aux entreprises et aux employés ayant réalisé ces investissements. Mais supposons que la recherche ait un coût élevé. La correspondance sera alors imparfaite: rien ne garantira que l'entreprise ayant investi dans la nouvelle technologie trouvera l'employé ayant acquis les compétences.

Soit ϕ la probabilité d'une adéquation profitable. Pour la simplicité, nous supposons que le processus de rencontre entre les entreprises et les employés est aléatoire (mais n'importe quelle autre hypothèse, à part l'adéquation parfaite et sans coût, peut aussi convenir). ϕ est donc la proportion d'entreprises ayant adopté la nouvelle technologie (qui est égale à la proportion d'employés formés). Du point de vue de l'entreprise et de son employé qui prennent la décision relative à l'investissement au cours de la période 1, les rendements de la formation et de l'innovation combinées sont égaux à $-(1+r)C + (1-s)\alpha + s\phi\alpha$. Ce qui signifie que la probabilité que l'entreprise et l'employé ne se séparent pas, et obtiennent donc de leur investissement un rendement α est égale à $1 - s$. La séparation

se produit avec une probabilité s , le rendement attendu de leur investissement n'est alors que de $\phi\alpha$.

En remplaçant ϕ par la valeur 1, nous pouvons constater l'existence d'une situation d'équilibre dans laquelle toutes les entreprises innovent et tous les employés sont formés : les rendements de la formation et de l'investissement sont positifs. En remplaçant ϕ par la valeur 0, nous constatons qu'une situation d'équilibre sans formation et sans innovation peut aussi exister. Les gains attendus, pour l'entreprise et l'employé, du fait de l'innovation et de la formation, lorsque personne d'autre n'adopte la nouvelle technologie, se limitent à $(1 - s)\alpha - (1 + r)C$, une valeur qui sera négative si s est assez proche de 1. C'est pourquoi, dans cet exemple, *il est possible d'avoir une situation d'équilibre en l'absence d'innovation et de formation dans l'économie*. Une autre conséquence des coûts de recherche, que nous ne traitons pas ici mais qui a été traitée par Acemoglu (1997), est l'existence d'une concurrence imparfaite sur le marché du travail. Il s'ensuit une réduction du rendement de la formation pour l'employé, et donc un amoindrissement de sa motivation à suivre une formation.

La raison de la multiplicité des équilibres est que la chance pour une entreprise de trouver le bon employé dépend de *l'étroitesse* du marché (c'est-à-dire du nombre d'employés formés). De même, la chance pour un employé de trouver le bon employeur dépend de *l'étroitesse* du marché constitué des entreprises ayant adopté la nouvelle technologie.²¹ Bien sûr, en l'absence du risque de séparation ($s = 0$), il n'y aurait pas de ratés, puisqu'il n'y aurait pas d'interactions avec de futurs employés ou employeurs. Les ratés proviennent des effets externes entre l'employé et son *futur* employeur, et entre l'entreprise et son *futur* employé, effets qui ne peuvent être intégrés faute de connaître l'identité de l'acteur qui sera rencontré.

Pour nous résumer, cet exemple montre comment les coûts de recherche sur le marché du travail peuvent rendre les décisions des entreprises et des employés hautement interdépendantes, d'une manière que le système des prix ne reflète pas. Certaines économies peuvent ne pas investir dans la nouvelle technologie ou dans la formation, en raison d'un défaut de coordination dû aux coûts de recherche.

Des fossés dans la connaissance

Dans les hypothèses qui précèdent, à propos des obstacles au développement, on s'intéressait aux problèmes de coordination («l'écologie»). Selon une autre série d'hypothèses, différentes, ce sont les écarts dans la connaissance – entre les pays industrialisés et les pays en développement, et, dans ces derniers, entre les entreprises les plus avancées et les entreprises les moins avancées – qui expliquent le retard ou l'absence de développement.

Il faut distinguer deux problèmes différents. Il y a tout d'abord les obstacles au flux de la connaissance : l'environnement épidémiologique d'une économie peut être un obstacle, si le transfert de technologie suppose un flux de personnes. Des études sur les interactions entre l'Afrique et le reste du monde au cours des 5 derniers siècles, il ressort que la malaria aura été un obstacle majeur à l'intégration normale de l'Afrique dans l'économie mondiale (Gallup et Sachs, 1999). Ceux qui ne sont pas natifs de la région n'ont pas les facultés de résistance qu'ont acquises les Africains, et les médicaments existants ne sont pas parfaits.²² Bloom et Sachs (1998) estiment que l'impact économique de la seule souche la

plus mortelle de la malaria se traduit par une réduction de la croissance du PIB de plus de 1 % par an.

L'autre grand problème est le sous-investissement dans le savoir. La connaissance a les propriétés d'un bien public, et même lorsqu'on ne peut la considérer comme un vrai bien public, on peut observer d'importants effets externes (voir par exemple Arrow, 1962a; Gilbert, Dasgupta et Stiglitz, 1982; Stiglitz, 1999). Arrow (1962b) a fait l'hypothèse, dans son célèbre modèle d'apprentissage par l'action, que dans une industrie émergente, la profitabilité de chaque entreprise dépend de l'expérience accumulée dans l'industrie. De tels effets d'entraînement signifieraient que les forces du marché ne conduisent pas à l'investissement optimal.

Des effets d'entraînement s'observent également dans le processus de l'acquisition de l'information *localisée* utile pour la production. L'incertitude concernant l'adéquation des conditions locales pour la production fait que les producteurs individuels, lorsqu'ils expérimentent de nouvelles technologies, peuvent jouer un rôle dans la réduction future des obstacles à l'information qui empêchent leur adoption (Hoff, 1997). Les économistes ont entrepris de tenter d'évaluer ce genre d'effet d'information (Besley et Case, 1994; Foster et Rosenzweig, 1995; Conley et Udry, 1999). Ainsi, par exemple, Conley et Udry étudient la situation de villages ghanéens dans lesquels un système institué de production de maïs et de manioc est en train d'être remplacé par une production intensive d'ananas destinée au marché européen. Leur objectif est de déterminer précisément ce que les cultivateurs savent des activités agricoles des autres, et comment ils le savent. Ils constatent que les décisions, de même que la profitabilité de l'opération pour un agriculteur, dépendent des caractéristiques locales de son réseau d'information. Ce qui aide à expliquer pourquoi, dans certaines zones étudiées, mais pas dans d'autres qui ont pourtant les mêmes caractéristiques en termes de sol, de climat, etc., on cultive peu d'ananas, malgré la rentabilité potentielle apparemment très élevée de cette culture. Il semblerait que les caractéristiques des réseaux d'information expliquent la divergence technologique que l'on constate *même d'un village à un autre*.

II. Les perspectives de politique

L'évolution des théories économiques du développement, telle que nous l'avons évoquée dans les sections qui précèdent, entraîne des changements notables dans les perspectives de politique. Certains changements induits sont évidents: si les différences entre les pays industrialisés et les pays en développement sont liées aux différences de connaissance autant qu'aux différences de capitaux, alors une politique visant à restreindre le fossé de la connaissance sera une priorité de premier ordre. Par conséquent, ce qui devient important, ce n'est pas seulement un meilleur accès à l'éducation, mais aussi les améliorations à apporter aux systèmes d'éducation secondaire et tertiaire (Banque Mondiale, 1999b). Si la géographie compte, alors il est nécessaire de combattre les limitations qu'impose actuellement la géographie, comme par exemple éradiquer la malaria ou mettre en place une politique de migration. Dans cette partie, nous nous proposons de dépasser le cadre des recommandations politiques spécifiques pour aborder les questions théoriques concernant la nature des interventions et des stratégies de réforme.

*Deux points de vue extrêmes :
le « développement rationnel » et la théorie des choix publics*

Dans les débats politiques du passé, deux points de vue extrêmes se dégagent implicitement, concernant la politique d'intervention de l'Etat. L'un se fonde sur la promesse d'un « développement rationnel » : tout ce qui est nécessaire est de procurer aux individus, dans une économie, l'information sur les conséquences des différentes politiques, et la rationalité coasienne fera que les agents utiliseront cette information pour parvenir à une solution efficace. Bien sûr, le marché peut présenter des carences, mais des institutions sociales apparaîtront spontanément pour les pallier. Ainsi donc, des « résultats insatisfaisants » ne peuvent avoir pour cause que le manque d'information. (Dans certaines variantes de cette théorie, le gouvernement est considéré comme une sorte de dictateur animé d'une bonne volonté, extérieur à l'économie et ayant la capacité d'agir librement sur celle-ci. Ainsi, le travail d'un analyste politique se résumera à trouver quelle est la politique qui permet de maximiser le bien-être social et à transmettre cette information au gouvernement, et cette politique sera appliquée.)

Aujourd'hui, rares sont ceux qui partagent encore cette conception. Si celui qui a en charge de conseiller les décideurs montre qu'il existe une combinaison optimale de tarifs, et incite le gouvernement à mettre en place une structure tarifaire hautement différenciée, il est possible que le conseil soit suivi. Toutefois, la structure tarifaire dépendra non pas de l'argumentation subtile et en pure perte du conseiller, mais plutôt de l'influence corruptrice de groupes d'intérêts particuliers qui tenteront de saisir les opportunités offertes par une structure tarifaire différenciée pour accroître la protection de leurs activités. Bien sûr, ils peuvent même suivre les « règles du jeu » et faire appel aux services des analystes pour montrer que leur industrie satisfait aux conditions exigées pour une plus grande protection tarifaire. Cependant, il est clair que ces groupes, aussi bien que le gouvernement, savent qu'il ne s'agit que de simples arguments destinés à satisfaire les exigences de probité de la part du public.

La deuxième conception extrême est celle des *choix publics* : en tant que chercheurs en sciences sociales, nous ne pouvons qu'observer et interpréter le drame du développement tel qu'il se joue, nous ne pouvons pas changer la politique. Selon cette conception, les forces politiques produisent une politique d'équilibre. Il n'y a pas de degrés de liberté pour l'intervention normative – une situation que l'on a appelée le *paradoxe de la détermination* (Baghwati, Brecher et Srinivasan, 1984).

Nous – comme la plupart des économistes du développement, osons le dire – rejetons ces deux conceptions extrêmes du rôle des conseillers extérieurs. Les équilibres dépendant de l'information disponible, il arrive souvent qu'ils ne soient pas efficaces au sens de Pareto. Les institutions qui apparaissent pour répondre à une carence du marché peuvent non seulement ne pas y remédier, mais même aggraver réellement la situation, comme nous l'avons vu dans les sections précédentes. Les intervenants extérieurs peuvent cependant exercer un impact sur les résultats, et autrement qu'en changeant simplement le degré d'information dont disposent les participants. Mais notre compréhension des processus selon lesquels les interventions influent sur les résultats est très incomplète, et un certain nombre de carences passées peuvent être imputées à la naïveté dont les stratégies d'intervention étaient empreintes.

Ainsi, par exemple, il est de plus en plus évident que la pratique consistant à condi-

tionner l'aide extérieure à un pays à son adoption de réformes politiques est un échec, du moins dans le sens où cette pratique est censée conduire à une évolution durable de la politique de nature à augmenter la croissance et à réduire les inégalités et la pauvreté. Il n'est pas possible « d'acheter » une bonne politique (Banque Mondiale, 1999a). Il y a à cela de bonnes raisons : il est aujourd'hui largement reconnu que pour réussir, une politique doit être « appropriée » par le pays – pour pouvoir être efficace, elle doit bénéficier non pas simplement d'un soutien de la part du gouvernement, mais aussi d'un large consensus *au sein de* la population. Une politique imposée de l'extérieur sera contournée, provoquera du ressentiment, et ne résistera pas aux vicissitudes du processus politique (voir Bruno, 1996 ; Stiglitz, 1998c).

Les théories de l'inefficacité de l'intervention de l'Etat

La question que pose l'école des choix publics est de savoir si un conseiller peut avoir une influence sur la politique menée par un gouvernement. Une deuxième question, distincte de celle-ci, est de savoir si dans une économie de marché, l'intervention de l'Etat peut favoriser de bons résultats. Il existe en économie une longue tradition selon laquelle le seul rôle qui convient à l'Etat consiste à définir et à faire appliquer les droits de la propriété et à produire des biens publics. Au-delà, l'intervention de l'Etat risque d'être – et selon les versions extrêmes, sera inévitablement – inefficace, superflue ou contre-productive.²³

Le fait que la plupart des cas de « réussite » en matière de croissance économique aient impliqué des interventions étatiques massives constitue un fort contrepois à ces allégations générales. Ainsi, par exemple, aux Etats-Unis, depuis 1863, le gouvernement intervient dans la régulation du marché financier. Depuis la Seconde Guerre mondiale, les dépressions sont plus légères et plus brèves, et les périodes d'expansion plus longues, ce qui est cohérent avec l'hypothèse selon laquelle une meilleure gestion macroéconomique porte ses fruits. Même en matière de politique industrielle, les Etats-Unis ont un passé crédible – depuis la fondation de l'industrie des télécommunications, avec la première ligne de télégraphe entre Baltimore et Washington en 1842, jusqu'à sa plus récente contribution à cette industrie, la création de l'Internet, et du soutien à la recherche et à la généralisation du secteur dominant au 19^e siècle, l'agriculture, jusqu'au soutien à la recherche dans les industries dominantes d'aujourd'hui, les hautes technologies. Il reste cependant utile de faire rapidement un sort aux principaux arguments théoriques de ceux qui affirment que l'intervention de l'Etat est inefficace.

L'Etat ne sert à rien : tout ce qu'il peut faire, le secteur privé peut le faire mieux. Le fait est cependant que le secteur privé ne dispose pas des pouvoirs qui sont dévolus à l'Etat, et ces pouvoirs sont essentiels pour résoudre les problèmes de biens publics et d'effets externes qui sont omniprésents dans une économie. Les disciples de Coase se trompent, tout simplement, lorsqu'ils affirment qu'avec des droits de propriété donnés et bien définis, les agents du secteur privé sont toujours capables de régler ces problèmes.²⁴

Tout ce que peut faire l'Etat sera défait par le secteur privé. Bien que cela soit vrai pour certains modèles spécifiques (voir par exemple Lucas, 1973 ; Lucas et Prescott, 1974), c'est généralement faux – ainsi, par exemple, lorsque le gouvernement change les prix relatifs par le biais de la taxation. L'importante leçon que nous donnent cependant ces modèles, c'est que les véritables conséquences de la politique du gouvernement peuvent être nettement différentes de celles qu'elle était censée avoir.

La politique du gouvernement est toujours détournée par des intérêts catégoriels (Stigler, 1971). Bien sûr, certains groupes d'intérêts ou certaines professions seront tentés d'essayer d'orienter en leur faveur le processus de réglementation, par exemple. Cependant, d'autres groupes feront contrepoids. Stigler n'explique pas pourquoi, dans certains Etats, ce sont les mouvements de consommateurs qui détournent à leur profit, mettons, la réglementation sur l'électricité, tandis que dans d'autres Etats ce sont plutôt les industriels. Là encore, il y a une importante leçon à tirer: les processus politiques sont essentiels, mais leur aboutissement est plus compliqué que ce que peuvent laisser croire les théories simplettes sur les détournements d'intérêt.

Les résultats économiques peuvent être influencés par une variété d'interventions de l'Etat. Nous évoquons ci-après plusieurs sortes d'intervention: (a) les interventions destinées à résoudre les problèmes de coordination, (b) l'information en tant qu'action de l'Etat, (c) les interventions destinées à changer la dynamique du processus politique, et (d) les interventions destinées à modifier la répartition de la richesse.

Les interventions destinées à résoudre un problème de coordination

Certains des modèles d'équilibres multiples évoqués précédemment suggèrent la possibilité d'une intervention de l'Etat pour faire évoluer l'économie vers une situation d'équilibre plus favorable. Cependant, ce n'est pas parce que l'ensemble des comportements à l'équilibre, dans une économie décentralisée, peut ne pas être efficace au sens de Pareto, que l'on peut conclure directement que c'est du processus politique que doivent provenir les améliorations (à la fin de cette partie, nous présentons des exemples de situations dans lesquelles ce n'est pas le cas).

Par ailleurs, pour que l'analyse ne perde pas en précision, un cadre dynamique s'impose. En effet, ce n'est que dans un contexte dynamique que l'on peut par exemple se demander si un défaut de coordination initial perdurera effectivement dans le temps. Pourquoi les agents qui font des anticipations ne suivraient-ils pas un *chemin* (qui pourrait inclure des changements de comportement successifs) leur permettant de passer d'un mauvais équilibre à un bon équilibre? La politique a-t-elle véritablement un rôle à jouer? Adserà et Ray (1998) traitent ces questions à l'aide d'un modèle dans lequel chaque agent fait un choix, de manière ponctuelle, entre deux activités (comme par exemple l'entrée dans un secteur de haute technologie ou l'entrée dans un secteur traditionnel). Le résultat qu'ils obtiennent est frappant: si les retombées positives du passage à l'activité la plus favorable ne sont visibles qu'à l'issue d'un certain délai (que l'on peut rendre arbitrairement court), *alors le résultat final dépend entièrement des conditions initiales, à moins qu'il soit profitable d'être le premier à changer*. En d'autres termes, à moins qu'il ne soit intéressant d'être parmi les premiers à changer, chaque agent attendra, de façon rationnelle, que les autres changent d'abord, ce qui fait que personne ne changera! Ce sont donc les conditions initiales qui détermineront entièrement l'équilibre final.

Le modèle d'Adserà et Ray montre que dans un certain nombre de situations, la politique a *potentiellement* un rôle à jouer, pour permettre à une économie de se libérer de l'histoire. Un soutien temporaire peut «imposer» un équilibre, et une fois cet équilibre atteint, ce soutien cesse d'être nécessaire. C'est le genre d'intervention que nous allons examiner à présent.

1. *Les mesures contre la discrimination et les programmes anti-corruption.* Une modification du cadre légal peut permettre d'imposer un équilibre si le chemin vers le nouvel équilibre passe par une révision des croyances. Stiglitz (1974b) montre comment des programmes de mesures contre la discrimination permettent de sortir d'un équilibre dans lequel la productivité varie entre des groupes ethniques dont les aptitudes innées sont semblables mais qui n'ont pas la même histoire. On peut constater des différences de productivité d'un groupe à l'autre si, par exemple, les préférences des individus vis-à-vis de l'éducation dépendent de l'éducation des parents, et si les différences qui en résultent, du point de vue de l'éducation, sont à l'origine d'anticipations différentes de la part des employeurs, à propos des retours sur la formation des employés. Les décisions que prendront alors les employeurs risquent d'aboutir à maintenir les différents groupes à des niveaux différents de distribution du revenu. Un programme de mesures contre la discrimination peut modifier le comportement des employeurs, leur nouveau comportement créera une nouvelle «histoire» et aboutira à une nouvelle vision du groupe jusqu'alors soumis à la discrimination. Cette information révisée pourra conduire à une nouvelle situation d'équilibre dans laquelle les futurs employeurs ne seront plus enclins à pratiquer une discrimination. De même, le modèle de réputation de groupe de Tirole (1996), évoqué précédemment, montre le rôle que peut jouer un programme anti-corruption d'une durée et d'une sévérité suffisantes, dans le passage d'une économie d'une situation d'équilibre avec une forte corruption (encouragée par des anticipations de forte corruption) à une situation d'équilibre avec peu de corruption.

2. *La promulgation de lois à partir des normes sociales.* Supposons, comme Cooter (2000), que celui qui punit quelqu'un pour la violation d'une norme sociale risque de subir une altercation ou une vengeance, mais que ce risque diminue avec la progression du nombre d'individus disposés à sanctionner cette violation. Supposons également que le fait de faire de cette norme sociale une loi (il peut s'agir par exemple d'une norme comptable généralement admise, ou du fait d'envoyer ses enfants à l'école) réduise le coût que représente, pour l'individu concerné, le fait de s'y plier, du fait que les contrevenants s'exposent désormais à de sévères sanctions. De ce fait, l'individu pourra penser que les autres se conformeront à cette norme, et cette anticipation pourra déterminer son propre résultat. Ainsi, une activité privée se trouve non pas «éliminée» (comme cela se passe dans l'analyse traditionnelle de la situation dans laquelle l'Etat fournit les biens publics) mais «captée». Par extension, un Etat gouverné par des lois qui reflètent les normes sociales (l'Etat comme «autorité de la loi») tend à être plus difficilement corrompible, alors qu'un Etat dans lequel la loi est imposée et appliquée d'en haut (la loi comme «autorité de l'Etat») aura tendance à être coûteux, inefficace et facile à corrompre (Cooter, 1997). Selon Basu (2000), qui propose une conception voisine de la loi, la *seule* manière dont une loi étatique peut influencer sur l'économie est de la faire passer d'un équilibre à un autre: si un résultat (y compris un ensemble de normes cohérentes avec ce résultat) n'est pas une situation d'équilibre réalisable en l'absence de cette loi, c'est qu'il ne s'agit pas d'un équilibre, quel que soit le régime légal que l'on puisse concevoir.

3. *Des planchers salariaux temporaires.* Dans certaines situations, une économie peut être caractérisée par des équilibres multiples, certains préférables à d'autres du point de vue des

décideurs politiques, mais sans que ces équilibres puissent être classés selon les critères de Pareto. Certaines interventions de l'Etat sont alors susceptibles de faire évoluer une économie vers un meilleur équilibre en imposant un changement dans la répartition du revenu. Dans le modèle néoclassique, l'exemple type des équilibres multiples est le cas de la courbe d'offre de travail convexe. Il peut alors exister un équilibre de marché avec des salaires peu élevés, une offre de main-d'œuvre importante et des profits élevés, et un autre équilibre avec des salaires élevés, une offre de main-d'œuvre réduite et des faibles profits. Le premier équilibre est plus favorable aux capitalistes, le second aux travailleurs. Dans ce contexte, une législation sur le salaire minimum peut permettre « d'interdire » l'équilibre avec bas salaires. Une fois atteint l'équilibre avec hauts salaires, la loi imposant un salaire minimum ne serait plus une contrainte gênante : aucun effort de dépense ne serait nécessaire pour défendre les salaires, puisqu'en partant d'une situation d'équilibre avec des hauts salaires, il n'y a pas d'offre de main-d'œuvre à un salaire inférieur.²⁵

L'information en tant qu'intervention de l'Etat

Même si souvent, l'information, en elle-même, ne suffit pas à assurer la prédominance des équilibres les plus efficaces, elle peut constituer dans bien des cas une forme efficace d'intervention, car elle permet de changer le comportement des agents économiques (voir par exemple Dixit, 1996). Les règles qui concernent la diffusion de l'information et les règles comptables influencent les comportements, ne serait-ce qu'en attirant l'attention sur certains « faits » notables. La diffusion de l'information peut aussi permettre l'application informelle de normes collectives. Ainsi, par exemple, dans le domaine du contrôle de la pollution, l'application informelle a eu un impact évident (voir l'étude que Pargal et Wheeler ont consacrée aux niveaux de pollution dans les différentes régions de l'Indonésie, en 1996).

C'est précisément parce que l'information a un impact sur le comportement des électeurs que les gouvernements consacrent souvent autant d'efforts à la garder secrète (Stiglitz, 1998b). S'il n'existe pas un théorème général selon lequel les agents économiques devraient assurer un degré souhaitable de diffusion de l'information, il y a de bonnes raisons de penser que les parties concernées par le processus politique s'efforceront d'occulter l'information.²⁶

En vérité, même l'information concernant l'importance de l'information a eu un impact sur la quantité d'information diffusée et sur la forme selon laquelle elle est diffusée. S'il est vrai que différentes règles relatives à la diffusion de l'information peuvent inciter à essayer de contourner les exigences, le phénomène est typiquement limité, surtout si les exigences de diffusion sont adéquates.

Les interventions qui affectent la dynamique du processus politique

La théorie des choix publics a permis de bien mieux comprendre la nature des processus politiques, et notamment les problèmes relatifs à la formation des groupes d'intérêt (Olson, 1965 ; Becker, 1983). Ainsi, par exemple, les problèmes de free-rider jouent un rôle important dans la détermination des groupes d'intérêt qui se forment, comme ils jouent un rôle important dans la fourniture des biens publics de manière plus générale. Les actions publiques ont un impact sur les coûts et les avantages associés à la formation des

groupes d'intérêt. Les coûts de cette formation étant, au moins dans une certaine mesure, des coûts fixes, on peut considérer les interventions affectant la dynamique du processus politique – et donc les résultats subséquents – comme des interventions *en profondeur*. Elles ont des effets irréversibles.

Un exemple concernant la dynamique du processus politique nous aidera à illustrer ce propos. Supposons que le gouvernement envisage de privatiser un monopole, et qu'il y ait plusieurs acheteurs potentiels. Chaque acheteur potentiel a intérêt à faire en sorte que la réglementation future lui permette de continuer à profiter d'une situation de monopole, et peut-être même de pousser encore plus loin cet avantage monopolistique. Cependant, chacun d'eux estime avoir une faible probabilité de l'emporter, et n'est donc pas disposé à dépenser beaucoup pour s'assurer ce « bien » collectif (ou ce mal, selon le point de vue d'où l'on se place). Par ailleurs, il se peut qu'il en coûte beaucoup à chacun d'eux de connaître l'identité des autres. Même si l'un des acheteurs potentiels y parvient, si les autres acheteurs potentiels sont nombreux, il y aura toujours un problème de free-rider: chacun déclarera publiquement son intention de réaliser des profits élevés grâce à une hausse de la performance, et non grâce à l'exploitation d'une situation de monopole.²⁷ Cependant, *une fois la privatisation réalisée*, il n'y a qu'un « gagnant ». Le problème d'action collective ne se pose plus, et l'adjudicataire consacre son énergie et ses ressources à combattre la législation imposant la régulation ou la concurrence. Ainsi, avant la privatisation, il peut être possible d'instituer des règles de concurrence (en l'absence de résistance organisée de la part du secteur privé), et il se peut que des groupes d'intérêt public (d'une force en principe limitée) militent dans ce sens.²⁸ L'ordonnement des réformes, c'est-à-dire le fait que les mesures régulatrices précèdent ou suivent les réformes, a son importance. Dans un cas, il peut en résulter une industrie concurrentielle ou régulée, avec les avantages effectifs de la privatisation en termes de prix plus bas à la consommation. Dans l'autre cas, cela peut aboutir à un monopole non régulé, qui bien sûr pourra être plus efficace que lorsqu'il était public, mais qui risque d'être plus efficace non seulement pour produire un bien mais aussi pour exploiter les consommateurs.

*

Si les interventions peuvent être efficaces sur le long terme, c'est précisément parce que l'histoire compte. Une perturbation du système, à un moment donné, peut avoir des effets permanents. (Au contraire, selon les théories néoclassiques et assimilées, ce sont les éléments fondamentaux – y compris ceux qui sont liés au processus politique – qui déterminent les résultats à long terme). L'histoire peut notamment jouer un rôle important dans une situation caractérisée par des équilibres multiples et dans laquelle survient un choc qui « détermine » l'équilibre qui va prévaloir. Une perturbation suffisamment forte peut faire converger l'économie vers un état stable d'équilibre différent.

Les interventions pour modifier la répartition de la richesse

Les interventions destinées à modifier la répartition de la richesse sont parmi les plus notables. Elles peuvent amener un nouvel état stable de la répartition de la richesse, W^* , défini ainsi :

$$W^* = A(W^*)W^*$$

où A est la matrice de transition et W le vecteur des niveaux de richesse. Nous écrivons $A = A(W)$ pour souligner que la matrice de transition dépend de la distribution de la richesse, le vecteur W . Comme nous l'avons évoqué dans la partie I, la distribution de la richesse affecte la performance économique de diverses manières. Elle a un impact sur la gravité des problèmes d'organisation (par exemple l'accès aux marchés financiers), sur la vulnérabilité aux risques et sur les systèmes et institutions qui apparaissent pour résoudre les problèmes d'organisation et de risque (comme le métayage). Ces facteurs affectent directement les résultats, et les affectent aussi indirectement par le biais de leur effet sur les prix, les salaires, les taux d'intérêt et la répartition de la richesse pour les générations *sui-vantes*.

La répartition de la richesse affecte aussi le soutien *politique* dont bénéficient les institutions qui, en facilitant ou en empêchant les agents économiques de développer des activités commerciales, exercent une influence sur la croissance. Les chercheurs analysent actuellement la relation empirique entre la répartition de la richesse et le développement des institutions dans les systèmes économiques du Nouveau Monde, depuis les années 1700 (voir Engerman et Sokoloff, 1997; Engerman, Haber et Sokoloff, 1999). Ces auteurs constatent que les sociétés qui étaient plus inégalitaires au départ ont eu tendance à restreindre davantage l'accès à l'école primaire, l'accès à la terre, la franchise, le droit de vote secret, le droit de créer une entreprise et le droit de breveter une invention et de défendre ce droit en justice. En Amérique latine, ces restrictions ont eu tendance à perpétuer les inégalités et à limiter la croissance.

Une nuance de taille : interventions en profondeur contre interventions en surface

Lorsque les interventions destinées à promouvoir des réformes économiques ne se font pas « en profondeur », au sens précédemment défini, non seulement leurs effets peuvent se trouver neutralisés selon un processus de fongibilité politique, mais elles peuvent réellement être néfastes, du moins à certains égards. Considérons à nouveau le problème de la privatisation. Un des principaux arguments invoqués contre le fait que l'Etat contrôle des entreprises est que les hauts fonctionnaires raffent les rentes. On dit aussi que la privatisation élimine la possibilité de ce genre d'abus politique.²⁹ Malheureusement, dans bien des cas, ce n'est pas ce qui s'est produit. Il aurait été bon de se méfier lorsque des responsables politiques impliqués dans des histoires de corruption faisaient leur la doctrine de la privatisation. Ce n'était peut-être pas qu'ils aient été convertis par les sermons des prêtres de la nouvelle orthodoxie, venus leur demander de s'amender. Sans doute y ont-ils surtout perçu une opportunité d'exploiter le public encore davantage. Ils ont dû se rendre compte qu'en corrompant le processus de la privatisation, ils pourraient non seulement s'approprier une partie des rentes d'aujourd'hui, mais aussi une partie de la valeur actuelle des rentes futures. Pourquoi laisser ces rentes disponibles à l'appétit des futurs dirigeants politiques? Est-il dès lors surprenant que tant de privatisations aient été entachées de corruption? Nous avons eu un certain nombre d'occasions de constater que le fait d'habiller « la main avide de l'Etat » du « gant de velours de la privatisation » ne contribue pas véritablement à neutraliser sa capacité de satisfaire son avidité.

Dans bien des cas, nous avons pu constater également que même pour contenir le flux *continu* de recherche de rente de la part de l'Etat, le processus de la privatisation n'est pas très efficace. Si, par exemple, les autorités locales ont compétence pour réglementer (envi-

ronnement, permis de construire, etc.), l'accord du gouvernement local est nécessaire pour la poursuite de l'activité des entreprises. Peu importe le prétexte qu'utilisera alors le gouvernement pour exercer un «chantage» sur une entreprise: les prétextes de rechange ne manquent pas. Ainsi, ce n'est pas parce qu'une activité se trouve privatisée que le gouvernement a les mains liées. Seule une intervention en profondeur, qui change la nature comportementale des dirigeants, permettra de résoudre de tels problèmes.³⁰

Examiner le contenu des boîtes noires

Les questions abordées ci-dessus reflètent un des principaux thèmes de ce chapitre: l'économie du développement actuelle examine le contenu des boîtes noires du passé et essaye de l'expliquer. Comment expliquons-nous les institutions? D'où proviennent les carences des marchés et des gouvernements? (une question sur laquelle nous nous étendrons davantage dans la prochaine section.)

Dans le passé, la théorie du développement et les décideurs considéraient souvent certaines variables comme des rigidités institutionnelles ou comme des contraintes politiques *exogènes*. La théorie actuelle a déplacé la frontière entre ce que nous appelons une boîte noire (ce que nous considérons comme une rigidité institutionnelle) et ce que nous expliquons avec nos modèles. Ce déplacement de frontière a eu d'importantes conséquences sur nos conceptions en matière de politique. Nous présentons ici deux autres exemples, concernant les marchés de crédit et le chômage, qui ont fait chacun l'objet d'une somme considérable d'études.

Les marchés de crédit en milieu rural. En économie du développement, selon la conception qui prédominait dans les premiers temps, les bailleurs de fonds ruraux pratiquaient des taux d'intérêt usuraires et l'on n'y pouvait rien. Les interventions gouvernementales devaient se faire sous cette contrainte. Faute d'avoir convenablement analysé la source de la carence du marché, il était difficile de cerner la véritable nature de la contrainte institutionnelle, et la situation n'en était que plus précaire du point de vue politique. Supposons que l'on ait vraiment pensé que les taux d'intérêt élevés, en milieu rural, reflétaient simplement la situation de monopole du prêteur. On aurait alors pu imaginer comme solution de créer un système rural d'institutions de prêt subventionnées, en faisant la supposition que cela «apporterait une alternative institutionnelle positive au prêteur lui-même, quelque chose qui lui ferait concurrence, qui le retirerait du devant de la scène pour le remettre à sa juste place» (Banque centrale de l'Inde, 1954, cité in Bell, 1990 : 297). Cependant, une fois admis, en ce qui concerne les prêts aux pauvres, l'existence de problèmes d'information et de mise en œuvre que les prêteurs formels ne sont pas bien placés pour résoudre, il n'est pas surprenant de voir que dans le secteur rural, ce sont principalement les grands agriculteurs, ceux qui pouvaient nantir leurs terres, qui ont pu bénéficier des prêts subventionnés, tandis que les petits agriculteurs ont dû continuer à compter sur le secteur financier informel.

En franchissant un degré supplémentaire dans l'analyse – pour s'intéresser à la structure de la concurrence dans le secteur du crédit informel et aux déterminants des coûts de transaction du prêteur – Hoff et Stiglitz (1998) ont pu montrer qu'une politique de subvention aux banques rurales ne profite pas nécessairement aux pauvres. La conséquence normale d'une telle politique est une augmentation du nombre de prêteurs (et dans de

nombreux cas, les prêteurs jouent aussi le rôle d'intermédiaires, et collectent une partie de la récolte en paiement de la dette). Lorsque les emprunteurs, dans le secteur informel, trouvent davantage de débouchés pour écouler leurs récoltes, et davantage de sources de crédit, il peut devenir plus difficile pour chaque prêteur d'obtenir la garantie du remboursement. Cela représente pour les prêteurs des coûts plus élevés, aussi les taux d'intérêt qu'ils pratiquent risquent-ils même d'augmenter par suite des subventions accordées aux banques rurales! La prise de conscience des problèmes d'information et d'applicabilité qui se posaient sur les marchés financiers ruraux a amené, au cours de ces dernières années, une réorientation de la politique vers la création de programmes de financement micro-économique et vers l'amélioration des institutions d'épargne accessibles aux pauvres (Morduch, 1999).

Le chômage urbain et l'écart salarial entre milieu rural et milieu urbain. Pour prendre un deuxième exemple, supposons que l'on ait pensé que si le chômage urbain existait, c'était parce que le salaire urbain était fixé en termes nominaux. On pourrait alors lever un impôt sur les produits alimentaires pour augmenter les recettes publiques, lesquelles permettraient alors de financer une subvention aux salaires pour relancer l'emploi. Cependant, on pourrait penser que, bien sûr, quels que soient les facteurs économiques et politiques qui déterminent le niveau des salaires, les travailleurs ne sont pas assez irrationnels pour ne pas y voir un abaissement des salaires réels. Or, ce dont se préoccupent tous les acteurs du marché, ce sont les salaires réels. Ainsi donc, en étendant l'analyse au-delà de la simple hypothèse d'un salaire nominal fixe, on en arrive rapidement à supposer que c'est la variation des salaires réels qui devrait être contrôlée. Pourtant, dans les premiers modèles, on supposait simplement que le niveau nominal des salaires urbains était fixe, ainsi que l'effectif total de la main-d'œuvre urbaine (l'ensemble des urbains employés et sans emploi). Par conséquent, employer un travailleur supplémentaire signifiait faire passer un travailleur d'un état de productivité nulle (le chômage) à un travail productif, ce qui était évidemment souhaitable.

Par la suite, Harris et Todaro (1970) ont montré que le fait d'employer un travailleur supplémentaire à un salaire supérieur au salaire rural provoquerait un phénomène de migration. Le coût d'opportunité de l'embauche d'un chômeur n'est donc pas nul, il est égal à la réduction d'output en zone rurale qui résulte de cette migration de main-d'œuvre. Stiglitz (1974c) a formulé un modèle simple dans lequel les salaires urbains sont fixés de manière endogène (le modèle du salaire efficace) et dans lequel le niveau de migration correspond à l'égalisation du salaire anticipé des migrants et du salaire rural. Dans le principal cas étudié, le coût d'opportunité de l'embauche d'un travailleur supplémentaire dans le secteur urbain était effectivement égal au salaire urbain. Le salaire officieux était *égal* au salaire du marché, bien que le taux de chômage puisse être très élevé! Ainsi, en invoquant des facteurs plus essentiels d'information et d'incitations pour expliquer les rigidités apparentes, on inversait les implications politiques des anciens modèles, dans lesquels de nombreux aspects du marché du travail étaient traités comme des contraintes fixées.

Les anticipations rationnelles et les obstacles politiques au développement économique

Dans les sociétés démocratiques, les interventions de l'Etat se font par le moyen de processus politiques. Les économistes ont naïvement essayé de supposer que de tels processus

permettraient certainement n'importe quelle amélioration au sens de Pareto. De telles réformes devraient faire l'unanimité. Des distorsions pourraient se produire si un groupe tentait de forcer le mouvement pour améliorer son bien-être aux dépens des autres, mais de telles distorsions seraient probablement neutralisées par le processus politique, qui une fois encore induirait un déplacement selon la courbe d'utilité. Il ne semble pas que les choses se passent ainsi: même des changements qui semblent être des améliorations au sens de Pareto sont souvent freinés par des résistances (Stiglitz, 1998b). La théorie des interventions en profondeur aide à l'expliquer. Les agents qui participent au processus politique anticipent rationnellement les conséquences de toute action, et ces conséquences ne se limitent pas nécessairement aux effets immédiats: c'est à travers la dynamique politique que se font les anticipations. Les agents économiques résisteront, sur le court terme, à une amélioration au sens de Pareto susceptible de provoquer par la suite un glissement le long de la courbe d'utilité, qui leur serait défavorable sur le long terme. Ainsi, par exemple, un responsable politique renoncera à réaliser un investissement souhaitable selon le critère de Pareto (un investissement apportant un profit net direct à chaque individu) si cela aboutit à changer l'identité des futurs décideurs politiques dans un sens désavantageux pour ses électeurs (Besley et Coate, 1998). Ceux qui participent au processus politique comparent leur situation actuelle avec celle à laquelle le processus politique a des chances de les conduire. Le fait que la marge de manœuvre des gouvernements (ou des acteurs du jeu politique) soit limitée, et qu'ils soient notamment limités dans leur possibilité d'éviter les changements défavorables, rend les réformes plus difficiles (même lorsque ce sont apparemment des améliorations au sens de Pareto).³¹

Le fait que les individus soient réfractaires au risque et n'aient pas la possibilité de connaître toutes les implications d'un changement présent, quel qu'il soit, rend les réformes encore plus difficiles. Une réforme peut apporter des avantages *cumulés sans risque* supérieurs aux coûts, tout en comportant une *incertitude pour l'individu* sur l'identité de ses bénéficiaires. Si les perdants ne reçoivent pas une compensation, il faut que les gains soient assez importants pour compenser les risques de perte. Le suffrage majoritaire peut faire que les citoyens s'opposent à une telle réforme afin de conserver les avantages du statu quo (Fernandez et Rodrik, 1991; Krusell et Rios-Rull, 1996).

Jain et Mukand (1999) développent un modèle dans lequel il est supposé que le gouvernement est capable d'identifier ex post ceux qu'une réforme désavantage et de les indemniser, mais un engagement crédible dans ce sens est soumis à une contrainte politique: les décideurs politiques ne peuvent être sanctionnés, s'ils ne respectent pas leur engagement d'indemniser les perdants, qu'en étant désavoués par les suffrages. Dans une telle situation, une réforme qui *désavantagerait* une majorité de 51 % (tout en avantageant une minorité de 49 %) peut être lancée, tandis qu'une réforme pour laquelle ces deux proportions seraient inversées ne peut pas l'être. Dans le premier cas, le gouvernement peut, de manière crédible, s'engager à indemniser les perdants, mais dans le dernier cas, il ne peut pas le faire, car la violation du contrat ne provoquerait pas le succès d'une revanche électorale contre le gouvernement.

Le problème de l'engagement crédible, comme celui des opportunités manquées qui en résultent pour le développement, se pose sous une forme différente dans le cas d'une dictature. Considérons trois situations. Dans la première, nous avons un dictateur, un grand nombre de paysans pauvres, et un chef de guérilla qui aimerait faire tomber le dictateur. En faisant construire une route, le dictateur a la possibilité d'accroître à la fois la

richesse des paysans et la sienne propre. Dans le cas d'une seule guérilla, on peut penser que le dictateur obtiendra des paysans l'engagement d'empêcher la guérilla de se servir de la route pour l'attaquer. Il fera alors construire cette route. A présent, envisageant une situation différente: supposons que tout paysan soit susceptible de devenir un guérillero. Garder l'ensemble des paysans sous contrôle, par un accord, peut devenir une tâche insurmontable, et le dictateur risque alors de renoncer à faire construire la route. Enfin, considérons le cas présent du Président Mobutu Sese Seko, le dictateur de longue date du Zaïre. Lorsque le Président Juvenal Habyarimana du Rwanda lui a réclamé un soutien armé pour l'aider à combattre une insurrection, Mobutu lui a répondu :

Je vous avais dit de ne pas construire de routes (...) construire des routes n'a jamais rien apporté de bon (...) Cela fait trente ans que je suis au pouvoir au Zaïre et je n'ai jamais fait construire une seule route. Maintenant, c'est sur ces routes qu'ils roulent pour vous dégommer. (Jeune Afrique, 1991 ; cité dans Robinson, 1999 :2)

Le point de vue de Mobutu fait contraste avec celui d'Olson (1993), selon lequel un dictateur ayant la « passion » de son pays trouvera conforme à son propre intérêt de choisir d'assurer les droits de la propriété et la fourniture des autres biens publics. Une telle conception serait juste s'il n'était pas difficile, pour le dictateur, de s'assurer que la population ne profitera pas du pouvoir qu'elle acquiert ainsi pour tenter de le renverser. Les faits montrent bien, cependant, que pour les dictateurs, un état de sous-développement est souvent le moyen de garder le contrôle du pays (Robinson, 1999 : sect. 4, et citations incluses). « Pour les États prédateurs, les 'trappes d'équilibre à faible niveau' ne sont pas une chose à *éviter*, mais à *chérir*. » (Evans, 1995 ; cité dans Robinson, 1999 : 3 ; c'est nous qui ajoutons les italiques). De manière plus générale, dans n'importe quel pays, et non pas seulement dans les dictatures, un obstacle plus fondamental au développement économique peut provenir des groupes disposant d'un pouvoir politique que le progrès menace (Besley et Coate, 1998 ; Acemoglu et Robinson, 1999).

Quelques observations sur des expériences récentes de réformes

Les récentes expériences de libéralisation en Extrême-Orient et de transition vers l'économie de marché en Europe de l'Est se sont avérées très coûteuses pour divers pans de ces sociétés. La façon dont les réformes ont été conduites dans le passé aura peut-être renforcé un scepticisme rationnel, une aversion au risque que représente le changement. Ainsi, par exemple, les réformateurs ont clamé que la libéralisation des marchés financiers, en Extrême-Orient, amenait la promesse d'une croissance plus rapide. Les travailleurs n'ont pas véritablement remarqué une nette accélération de la croissance, en revanche, ils ont rapidement constaté les conséquences désastreuses de cette libéralisation, en termes de chômage et de réductions de salaires.

Il existe une pléthore de modèles économiques, qui prédisent des résultats différents pour les diverses politiques envisagées. Si les économistes ne parviennent pas à expliquer ces différences (et dans bien des cas, nous ne disposons pas des résultats indiscutables qui nous permettraient de faire un choix décisif entre les différents modèles en présence, tandis que dans d'autres cas, il semble que les présupposés idéologiques aient pris le pas sur un examen attentif des faits empiriques ou sur une théorie cohérente), comment un tra-

vailleurs sans formation pourrait-il juger une situation autrement qu'à travers « une vision simplificatrice » des conséquences ?

Si les travailleurs et les paysans n'ont pas le goût du risque, l'expérience des réformes a véritablement de quoi les rendre méfiants. Ils ont pu voir que la libéralisation des marchés de capitaux, avec ses effets dévastateurs de ces deux dernières années, mais aussi la libéralisation des marchés financiers en Afrique, ont fait monter, et non chuter, les taux d'intérêt (Aleem et Kasekende, 1999), et que l'évolution des pays de l'ancienne Union soviétique vers l'économie de marché a provoqué une chute du niveau de vie, et non pas une hausse des revenus. Ce ne sont pas seulement les réformes que l'on juge alors, mais aussi les réformateurs : c'est leur réputation qui est en jeu, ainsi que la véracité de leurs prédictions, et très souvent celles-ci ont laissé à désirer. De même qu'il existe un besoin de différencier davantage les marchés, de manière que les investisseurs puissent distinguer les bonnes entreprises des mauvaises, les pays bien gérés des pays mal gérés, de même existe le besoin d'une plus grande différenciation en ce qui concerne l'évaluation des réformes, des processus de réforme et des réformateurs. Ce dont on peut se réjouir, c'est que partout dans le monde, il semble que l'on assiste effectivement à une telle différenciation. Dans les pays en développement, la progression des capacités institutionnelles a permis une meilleure différenciation entre les recettes des idéologues et les prescriptions plus sérieusement fondées sur les faits et sur la théorie.

Compte tenu de l'aversion des populations au risque et de l'expérience ambivalente des réformes, ce qui peut surprendre, finalement, ce n'est peut-être pas qu'il ne se soit pas produit davantage de réformes dans le monde, mais au contraire l'importance des réformes entreprises. Ceux qui défendent leurs privilèges n'ont pas le dessus. Comment expliquer de tels changements ? La réponse tient en partie à la complexité du processus démocratique et à la force du mouvement démocratique. Les défenseurs de privilèges ne peuvent contrôler entièrement la force historique du processus de démocratisation. Bien sûr, il y aura des tentatives de contenir ce mouvement. Les intérêts financiers en jeu influenceront, comme ils influencent déjà, les résultats des élections, et ceux qui défendent leurs privilèges ou leurs intérêts particuliers tenteront de maintenir hors de portée des consultations électorales un certain nombre d'activités qui leur sont favorables.³² Même dans les sociétés démocratiques, tout le monde ne trouve pas sa place à la table de négociation – ou du moins, toutes les places ne sont pas équivalentes.

Toutefois, les processus économiques et politiques sont suffisamment complexes pour que personne ne soit en mesure de prédire ou de contrôler entièrement leur évolution ou l'évolution des réformes qui en émanent. Prenons par exemple le récent débat sur la transparence : l'importance donnée à la transparence dans les rapports financiers, en tant que facteur décisif dans le contexte de la crise des pays d'Extrême-Orient, a profité à de puissants intérêts politiques. Elle a permis de transférer la responsabilité de la crise des prêteurs des pays industrialisés, qui ont précipité la libéralisation du système financier et des comptes en capital – sans accorder une importance comparable aux institutions et au contexte régulateur – aux gouvernements des pays en développement, qui n'ont pas su assurer la diffusion de l'information. Et elle a donné aux premiers (sachant qu'il y avait *a priori* plus de transparence dans les pays industrialisés) l'assurance de ne pas être affectés par ce genre de problèmes.

Le rôle joué par le manque de transparence dans la crise n'était pas clair.³³ Néanmoins, une fois dressé le spectre de la transparence, on pouvait lui donner l'importance que l'on

voulait. A la suite de l'aide à la firme américaine Long-Term Capital Management, concoctée dans le secteur public (mais sur fonds privés), on a entendu dire qu'une plus grande transparence s'étendrait aux institutions très endettées. Il n'était peut-être pas de l'intérêt de certains groupes de voir imposer à ces institutions la transparence et d'autres formes de régulation, mais pratiquement tous les pays industrialisés, à l'exception du Royaume-Uni, se sont joints à ces exigences, et finalement, le Trésor américain, dans une étude, appuya la recommandation d'une plus grande transparence. Si la communauté financière avait su à quoi mèneraient en fin de compte les appels à une plus grande transparence, elle aurait plutôt choisi une autre orientation. Cependant, l'évolution de la société est complexe, et les agents économiques ne peuvent l'anticiper que d'une petite longueur. Si l'on compare les interactions stratégiques à un jeu d'échecs, alors on peut dire que les joueurs n'anticipent qu'un très petit nombre de coups.

Remarques en conclusion

Par bien des aspects, la théorie du développement a bouclé la boucle. Il y a trente ou quarante ans, on mettait l'accent sur les liens entre les différentes parties de la société, ainsi que sur les différentes parties de l'économie. On insistait aussi sur la nécessité d'un équilibre, non seulement entre les divers secteurs de l'économie mais aussi entre les éléments constitutifs de la société. Le développement représentait davantage que l'élimination des distorsions et l'accumulation du capital. En vérité, on admettait l'existence, dans une société, d'autres éléments limitant sa capacité d'absorption – sa capacité de faire bon usage des transferts de capitaux.³⁴ On admettait qu'une économie de la plantation ou une économie duale n'était pas une économie développée, même si son PIB augmentait.

Dans les décennies qui ont suivi, il y a eu beaucoup de changements. Nous avons appris à bien mieux comprendre les économies de marché, ce qui nous a permis de mieux prendre la mesure des difficultés à les faire fonctionner. Les hypothèses de concurrence parfaite, d'information parfaite, d'applicabilité parfaite des contrats et de marchés et de contrats complets sont loin d'être évidentes, même si les trois dernières hypothèses citées n'avaient même pas été mentionnées dans l'énoncé classique du modèle concurrentiel (Arrow et Debreu, 1954). On nous a toujours dit que le modèle néoclassique était « simplement un point de repère » – un outil de réflexion pour les problèmes compliqués – mais aujourd'hui, il est de plus en plus souvent admis que ses implications risquent d'induire en erreur dans les situations réalistes où existent des effets externes diffus. Nous avons montré que la théorie formelle s'étend aujourd'hui à de nombreux domaines dans lesquels l'information est imparfaite et les contrats incomplets. Nous avons montré que dans un grand nombre de contextes différents, les interactions non marchandes pouvaient entraîner des complémentarités, et que l'on pouvait observer des équilibres multiples. Les comportements et les résultats ne dépendent pas que des préférences et de la technologie. Parmi les déterminants de l'action d'un agent, le plus important est son environnement, y compris les institutions qui lui sont spécifiques. Ce qu'il convient davantage encore de noter, c'est que les institutions ne se déduisent pas des « éléments fondamentaux » du modèle néoclassique. Et ce ne sont pas seulement les institutions, les prix et les choix qui sont endogènes, même les préférences et les technologies le sont. Compte tenu de l'histoire, des croyances et de la chance, certains faits et comportements sont récompensés et

d'autres pas. Les faits et comportements qui sont récompensés auront tendance à être plus fréquents que les autres, ce qui peut aboutir à augmenter encore leur gratification. C'est pourquoi des différences initiales de situation et de croyance peuvent non seulement persister mais aussi s'amplifier avec le temps.

De même les idées concernant les objectifs du développement ont-elles évolué. Si la protection de l'environnement suscite toujours un certain nombre de réticences, l'environnement occupe tout de même aujourd'hui une place bien plus importante dans notre conception d'un développement durable. Il y a cinquante ans, il était courant de voir le développement rapide et la participation démocratique comme les facteurs d'un dilemme (Huntington, 1968). De nos jours, nous avons davantage tendance à les concevoir comme complémentaires, à considérer le besoin d'expression et de participation comme un moyen d'assurer des réformes politiquement soutenables, et à reconnaître comme un droit fondamental le fait que les individus aient leur mot à dire sur les décisions ayant un impact sur leur existence et sur leurs conditions de vie (Sen, 1999). Il y a cinquante ans, on considérait non seulement que l'aggravation des inégalités devait naturellement accompagner le développement (Kuznets, 1955) mais qu'elle le facilitait véritablement (Lewis, 1954). Aujourd'hui, nous admettons non seulement que l'aggravation des inégalités n'est pas nécessaire mais aussi qu'elle peut réellement être préjudiciable à la croissance – en provoquant une hausse des coûts de gestion et d'organisation sur les marchés du crédit et des prêts fonciers, en tendant à favoriser les régimes politiques qui restreignent l'accès à l'éducation et aux marchés, et en exacerbant les conflits sociaux.

Bien que l'évolution des préférences et des valeurs sociétales ait pu changer l'importance relative des divers objectifs du développement, la théorie actuelle a jeté un nouvel éclairage sur les stratégies permettant d'atteindre ces objectifs. Nous avons considérablement amélioré notre compréhension des économies de marché – les marchés ne trônent plus sur le piédestal sur lequel on les avait érigés à une certaine époque – ainsi que notre perception de l'importance des forces non économiques (en particulier des forces politiques) dans le processus de réforme. Cependant, notre compréhension de ces processus est encore loin d'être parfaite. Nous en sommes au moins arrivés au stade auquel nous savons que nous ne savons pas. Peut-être est-ce là une manière souhaitable d'inaugurer ce nouveau siècle.

Annexe A. Pourquoi un faible niveau de capital n'explique pas le sous-développement

Si la cause fondamentale de l'insuffisance de développement est simplement une pénurie de capital, alors (étant donné les rendements décroissants du capital), pourquoi les niveaux de revenu de tous les pays n'ont-ils pas tendance à converger avec le temps? La présente annexe prend pour point de départ la conception néoclassique du développement, selon laquelle la cause du sous-développement est tout simplement une pénurie de capital ou de main-d'œuvre qualifiée. Nous allons montrer que cette conception n'est pas cohérente avec le niveau et l'impact des flux de capitaux privés, et qu'une pénurie de capital n'est sans doute pas une cause mais plutôt un symptôme du sous-développement. ³⁵

Les implications de la fonction de production néoclassique

Si tous les pays avaient la même fonction de production,

$$(A-1) \quad Y = F(K, L)$$

L'output étant une fonction du capital et du travail et chacun de ces facteurs étant caractérisé par des rendements décroissants (lorsque l'autre est constant), les pays souffrant d'une pénurie de capital devraient connaître les taux de rendement les plus élevés. Le capital circulerait des pays riches en capital aux pays pauvres en capital, et très rapidement, les rendements du capital s'égaliseraient, et par suite les PIB par habitant également.³⁶ Le produit national brut (PNB) mettrait davantage de temps à s'égaliser entre les différents pays, une partie des capitaux des pays pauvres étant détenus par des investisseurs des pays riches. Néanmoins, même les revenus par habitant finiraient par s'égaliser, pourvu que les taux d'épargne soient identiques. Avec des taux d'épargne différents, on pourrait expliquer entièrement les différences de revenu par les différences de taux d'épargne (Stiglitz, 1969).

Non seulement il ne semble pas que le commerce international permette d'égaliser les prix des facteurs, mais les flux de capitaux des pays industrialisés vers les pays en développement sont, c'est le moins que l'on puisse dire, bien moins importants que ce que la théorie pourrait laisser penser. Ce n'est que depuis 1990 que les flux de capitaux privés vers les pays en développement sont devenus significatifs (voir figure A-1), et leur concentration est forte: les flux vers les pays à niveau de revenu moyen sont nettement plus abondants que les flux vers les pays à faible niveau de revenu. Cela se vérifie, que l'on mesure les flux en montants absolus, comme dans la partie supérieure de l'illustration, ou en proportion du PIB comme dans la partie inférieure.

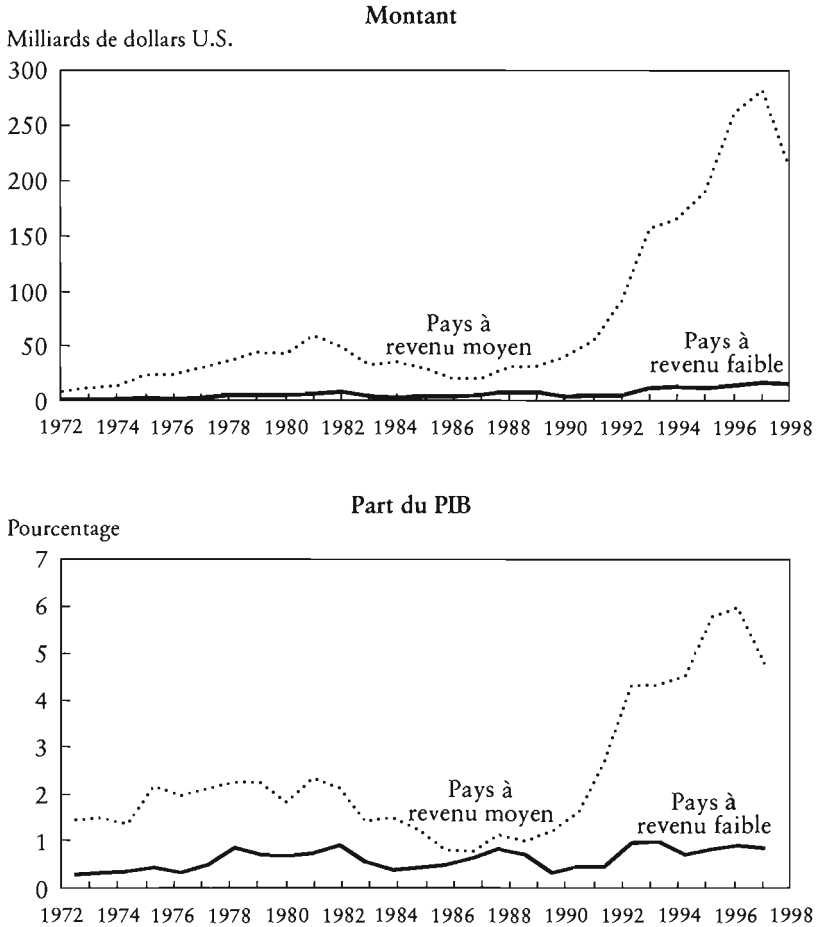
Si l'accumulation du capital était le problème central du développement, et si les flux internationaux de capitaux étaient limités (en raison d'obstacles «institutionnels» ou «informationnels»), alors les facteurs qui, dans le système économique, provoquent la hausse des taux d'épargne intérieure permettraient d'assurer la croissance. Les modèles d'économie duale ont apporté une réponse à la fameuse déclaration de W. Arthur Lewis sur le problème du développement:

Dans la théorie du développement économique, le problème essentiel est de comprendre le processus par lequel une collectivité qui épargnait et investissait jusqu'alors moins de 4 ou 5 pour cent de son revenu national devient une économie dans laquelle l'épargne volontaire représente 12 à 15 pour cent du revenu national, ou davantage. C'est là le problème essentiel, parce que le développement économique repose sur l'accumulation rapide du capital (en incluant dans la notion de capital le savoir et les compétences). (Lewis, 1954 : 155)

Les modèles d'économie duale reposaient sur deux hypothèses (Lewis, 1954; Fei et Ranis, 1969):

- Les capitalistes épargnaient une part plus importante de leur revenu que les travailleurs et les paysans, de sorte qu'une politique aggravant les inégalités – et procurant un profit plus élevé aux capitalistes qui épargnent davantage – était de nature à promouvoir la croissance.

Figure A-1. Flux nets de capitaux privés vers les pays en développement à niveaux de revenu faible et moyen, entre 1972 et 1998



Remarque : La classification des systèmes économiques est basée sur le revenu par habitant. Pour 1998, les niveaux de seuil par habitant sont les suivants : faible revenu, 760 \$ US ou moins ; revenu moyen, entre 761 \$ US et 9360 \$ US.

Source : Statistical Information and Management Analysis (sima), World Bank.

- La main-d'œuvre était en excédent dans le secteur rural.

Si la première hypothèse était vraie, une politique fiscale destinée à entretenir l'offre de main-d'œuvre du secteur rural favoriserait le développement. Du fait d'une telle politique, les salaires urbains resteraient bas, ce qui contribuerait à alimenter les profits générant l'épargne. La seconde hypothèse – celle d'une élasticité presque infinie de la main-d'œuvre

dans le cas d'une « bonne » politique – renforçait l'importance donnée au capital: c'était une pénurie de capital, et non de main-d'œuvre, qui empêchait la croissance industrielle.

Ces théories n'ont pas résisté à l'épreuve des faits. Un premier problème est que les « bonnes » politiques n'étaient pas applicables. Dans un certain nombre de pays, par exemple, l'Etat ne peut taxer que les biens marchands, soit sur le marché soit au port. Cependant, une fois que des biens sont taxés, les agriculteurs ont tendance à les abandonner. Un second problème est que si les agriculteurs en viennent à penser que tout surplus agricole sera taxé, ils n'ont alors plus aucune motivation à saisir les nouvelles opportunités de production. Ainsi, par exemple, comme l'a rapporté Krueger (1993), au début des années quatre-vingt, il n'était pas rare, dans les pays en développement, que les prix touchés par les agriculteurs représentent moins de 20% des prix des produits à la frontière. Au Ghana, la conséquence de cette taxation et de l'inefficacité de l'action de l'Etat sur le marché a été que le prix réel du cacao à la production, en 1984, ne représentait que 10% environ de ce qu'il était 30 ans plus tôt. « Il n'est pas surprenant que les exportations de cacao du Ghana aient chuté lorsque les agriculteurs ont tout d'abord pratiquement cessé d'en replanter, puis cessé de le récolter » (Krueger, 1993 : 98).

L'expérience de l'Extrême-Orient a aussi contribué à discréditer ces théories. L'histoire de ces pays a montré qu'ils pouvaient faire preuve d'un taux d'épargne volontaire très élevé alors que les inégalités n'y étaient pas importantes. La figure A-2 montre qu'entre 1960 et 1995, les pays d'Extrême-Orient ont connu des taux d'épargne bien supérieurs à la moyenne alors que leurs niveaux d'inégalités étaient inférieurs ou égaux à la moyenne. Ainsi, par exemple, le Japon et la Corée du Sud ont connu des taux d'épargne respectifs de 33,6 et 26,2% (à comparer avec une moyenne de 17,6% pour l'ensemble), avec des coefficients de Gini proches de 0,31 (à comparer avec une moyenne de 0,40 pour l'ensemble).

Figure A-2. Taux d'épargne moyens et inégalités en Extrême-Orient et dans le reste du monde, entre 1960 et 1995

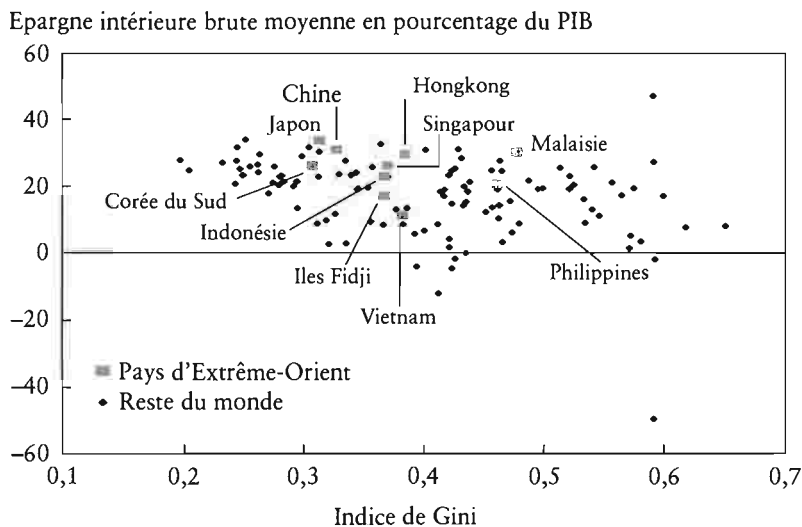
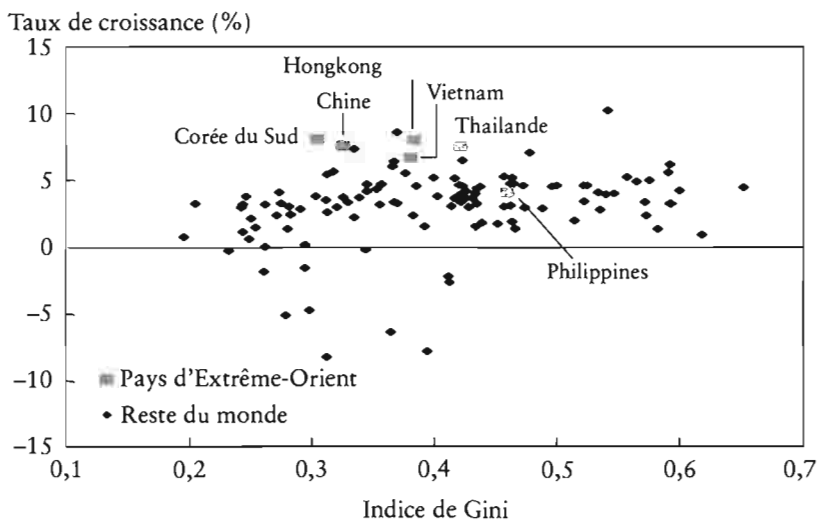
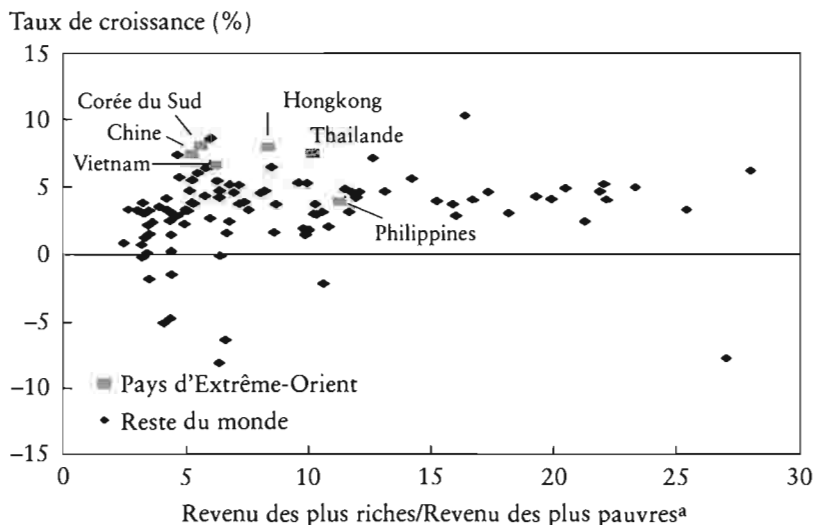


Figure A-3. Taux de croissance moyens et inégalité en Extrême-Orient et dans le reste du monde, entre 1960 et 1995



a. Ratio du revenu des 20 % d'individus les plus riches de la population rapporté au revenu des 20 % les plus pauvres.

Source : SIMA.

Un niveau d'épargne élevé et un faible degré d'inégalité donnent une forte croissance avec peu d'inégalités. La figure A-3 met la croissance en relation avec l'inégalité, mesurée de deux manières différentes. Sur le premier graphique, l'inégalité est mesurée par le rap-

port entre la part de revenu du cinquième supérieur et la part de revenu du cinquième inférieur de la population. Sur le second graphique, c'est l'indice de Gini qui mesure l'inégalité. Avec ces indicateurs, la croissance supérieure à la moyenne des pays d'Extrême-Orient est associée à un degré d'inégalité égal ou inférieur à la moyenne.

L'histoire des pays d'Extrême-Orient a conduit à se poser une nouvelle question : comment expliquer un taux d'épargne aussi élevé ? Des recherches empiriques ont montré que dans ces pays, les taux d'épargne augmentaient avec les taux de croissance. On a émis l'hypothèse que les *fonctions* d'épargne, dans les pays d'Extrême-Orient, étaient les mêmes que celles du reste du monde, mais que le long de cette fonction, les taux d'épargne augmentaient avec les taux de croissance. On peut facilement construire des modèles théoriques dans lesquels cette hypothèse est plausible.³⁷

Ce qu'une telle fonction d'épargne a d'intéressant, c'est qu'elle permet d'expliquer comment une économie peut, à travers divers chemins de transition possibles, évoluer vers le taux de croissance de l'équilibre à long terme du modèle néoclassique. De ce point de vue, l'Extrême-Orient aura été la première région dans laquelle des pays seront passés à une croissance élevée en évoluant vers un équilibre à long terme (et dans ce sens, le développement de cette région se distingue de celui des pays plus anciennement industrialisés : aucun de ces pays n'avait connu des taux d'épargne aussi élevés). Si le taux d'épargne dépend du taux de croissance du revenu par habitant, g , et si l'on appelle n le taux de croissance de la population, alors, en écrivant la fonction de production globale de l'équation (A-1) sous la forme de Cobb-Douglas :

$$(A-2) \quad Y = AK^\alpha L^{1-\alpha}$$

nous avons

$$\frac{\dot{Y}}{Y} = \left(\frac{F_{KK}}{Y} \right) \frac{\dot{K}}{K} + \left(\frac{F_{LL}}{Y} \right) \frac{\dot{L}}{L} + \frac{F_t}{Y}$$

Et donc (puisque $g = \Delta Y/Y - n$),

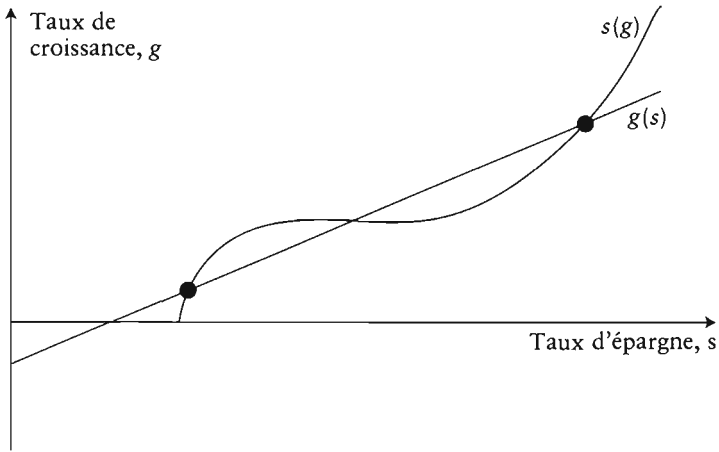
$$(A-3) \quad g = \Delta A/A + \alpha [s\beta(k) - n]$$

où $\beta(k)$ est le ratio de capital-output, fonction décroissante du capital par travailleur k .

Dans le modèle de croissance néoclassique (Solow, 1956), une proportion fixe s du revenu est épargnée, et le taux de croissance stable n'est déterminé que par le taux d'évolution exogène de la technologie $\Delta A/A$. En partant d'une situation *non* stable (par exemple avec un faible ratio capital-travail, tel que $s\beta(k) > n$), le modèle prédit un chemin unique de transition vers l'état stable. Mais si le taux d'épargne augmente avec le taux de croissance, le taux de croissance à l'équilibre peut prendre plusieurs valeurs à un moment donné, comme le montre la figure A-4, et l'on peut avoir plusieurs chemins de transition qui convergent de manière asymptotique vers le même taux de croissance et le même niveau de revenu, comme le montre la figure A-5 – le chemin caractérisé par une forte croissance et un taux d'épargne élevé qui a été celui des pays d'Extrême-Orient, et le chemin caractérisé par une faible croissance et un taux d'épargne faible qu'ont suivi la plupart des pays du reste du monde.

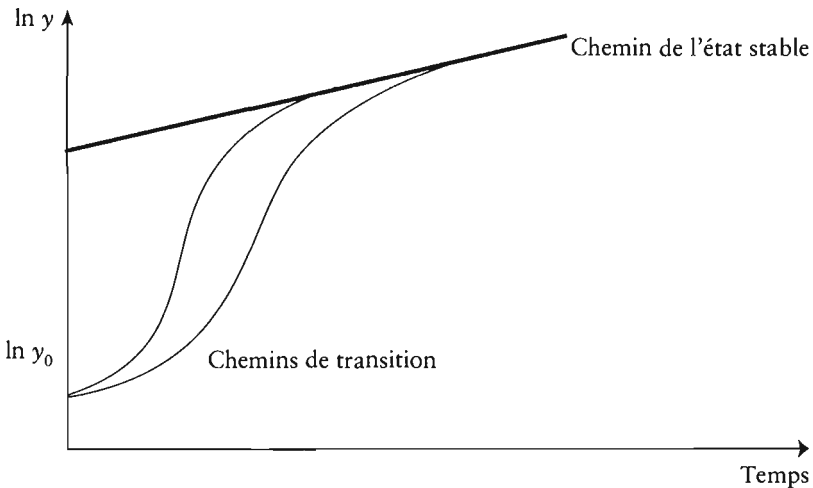
Il est à remarquer que dans la plus grande partie de ce chapitre, nous nous sommes intéressés aux équilibres multiples, et nous avons affirmé qu'il *pouvait* ne pas y avoir de

Figure A-4. Equilibres multiples à court terme dans les niveaux d'épargne et de croissance



force de convergence, même sur le long terme. Il s'agit d'autre chose ici. Même en admettant que les néoclassiques avaient raison en ce qui concerne le très long terme, une économie pourrait évoluer vers l'équilibre à long terme à travers plusieurs combinaisons de taux possibles. On peut concevoir un environnement et une série d'anticipations qui concourent à une forte épargne et à une forte croissance, et un autre contexte qui n'y concourt pas.³⁸

Figure A-5. Chemins de transition multiples vers l'état stable



Il semble cependant que si un taux de croissance élevé peut expliquer en partie, et même en grande partie, les taux d'épargne élevés des pays d'Extrême-Orient, d'autres facteurs ont joué. Selon Stiglitz et Uy (1996), les taux d'épargne élevés étaient imputables au moins pour partie aux politiques publiques favorisant les institutions conçues pour mobiliser l'épargne, surtout dans le secteur rural. La théorie actuelle, qui met l'accent sur l'information et sur les coûts de mise en application, a joué un grand rôle dans le progrès de notre compréhension et de l'évolution de notre perception du type de politique susceptible de favoriser l'épargne. L'épargne, et plus particulièrement l'épargne disponible pour l'industrialisation, sera plus importante si les coûts de transaction de l'épargne par le moyen des institutions financières diminuent, si le risque est réduit et si la rentabilité s'accroît. L'histoire des pays d'Extrême-Orient nous a montré quelle pouvait être l'ampleur de ces effets. Si des rendements réels très négatifs, dans un contexte de répression financière (Shaw, 1973), ont pu avoir des retombées négatives sur l'épargne, l'élasticité de l'épargne par rapport à l'intérêt a été relativement faible: tant que la rentabilité était positive, les individus se souciaient davantage des risques. Au Japon, par exemple, les comptes publics d'épargne postaux, caractérisés par des coûts de transaction faibles, un faible risque et une faible rentabilité, ont permis de mobiliser une épargne considérable.

En résumé, il semble que la faiblesse du capital ne soit pas une référence satisfaisante pour expliquer de faibles taux de développement, et ce pour deux raisons. Premièrement, si la faiblesse du capital était en elle-même un obstacle à la croissance, la rentabilité du capital serait suffisamment élevée pour attirer des capitaux en grande quantité. Dans un contexte de marché, le problème se résoudrait donc de lui-même. Deuxièmement, l'expérience des pays d'Extrême-Orient montre qu'une économie, du moins en présence de certaines institutions, peut dégager des taux d'épargne et d'investissement intérieurement élevés. Ce qui nous conduit à nous demander s'il existe un moyen, *en abandonnant certaines des hypothèses néoclassiques concernant la fonction de production*, d'expliquer le fait que même lorsque les obstacles gouvernementaux aux flux de capitaux ont été réduits, le capital n'ait pas afflué vers les pays qui en manquaient le plus. Nous envisageons alors deux explications possibles: (a) le rôle de la main-d'œuvre qualifiée dans le renforcement de la productivité marginale du capital dans les pays riches en capital, et (b) les économies d'échelle cumulées. Nous présentons un modèle théorique cohérent avec l'hypothèse (a) mais nous affirmons que l'hypothèse (b) ne constitue pas une explication convaincante du faible niveau des flux de capitaux vers les pays pauvres.

Des rendements croissants de la main-d'œuvre qualifiée. Selon le modèle de la fonction de production, le faible niveau des flux de capitaux vers les pays pauvres en capital pourrait s'expliquer par une insuffisance des facteurs complémentaires, non pas du travail en général mais plutôt de la main-d'œuvre qualifiée et instruite. Cependant, le phénomène de la fuite des cerveaux nous conduit à remettre en question une telle explication. Pourquoi, par exemple, la main-d'œuvre qualifiée émigrerait-elle de l'Inde vers les Etats-Unis, s'il existe une pénurie de main-d'œuvre qualifiée en Inde et si cette pénurie explique l'insuffisance du développement de ce pays?

Certains modèles simples vont au-delà du modèle néoclassique avec des rendements d'échelle constants, ce qui peut en fait expliquer la contradiction apparente. Si, dans la fonction de production, il apparaît *des rendements d'échelle croissants pour la main-d'œuvre qualifiée*, les travailleurs qualifiés auront intérêt à se regrouper. Considérons par exemple le cas de deux îles, dans lesquelles la dotation en capital et la main-d'œuvre non qualifiée (que

l'on suppose dans l'impossibilité de migrer d'une île à l'autre) seraient équivalentes, avec une certaine dotation en main-d'œuvre qualifiée pouvant librement migrer d'une île à l'autre. Supposons que nous ayons la fonction de production suivante :

$$(A-4) \quad y = K^\alpha L^\beta (S + I)^\gamma \quad \text{avec} \quad \alpha + \beta < 1 \quad \gamma > 1$$

Dans ce cas, la main-d'œuvre qualifiée migrera vers une des deux îles. La productivité marginale du capital comme celle du travail qualifié seront plus élevées sur cette île que sur l'autre, et nous l'appellerons « l'île développée ». Cette différence est vraie même si les deux îles ont la même fonction de production.

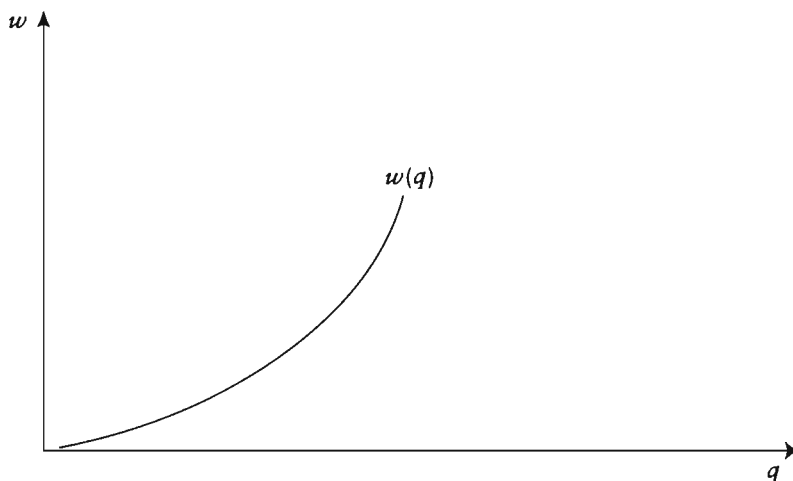
La théorie de la production « O-ring » de Kremer (1993) est l'exemple frappant d'une fonction de production dans laquelle on retrouve les principales caractéristiques de l'équation (A-4), notamment les rendements croissants de la main-d'œuvre qualifiée. Cette théorie tire son nom de la navette spatiale *Challenger*, qui avait explosé par suite d'une déficience de l'un de ses milliers d'éléments, un anneau. Cet accident avait fait prendre conscience de l'importance de la complémentarité des inputs dans un processus de production. Quelle que soit la qualité des éléments, elle ne saurait compenser la défaillance d'un seul.

Pour refléter cette idée, Kremer propose une fonction de production atypique. Il suppose un processus de production constitué de n tâches. Pour plus de simplicité, posons $n = 2$. Chaque travailleur a une qualification q , avec q compris entre 0 et 1. Soit q_1 la qualification de l'individu accomplissant la première tâche, et soit q_2 la qualification de l'individu accomplissant la seconde tâche. La fonction de production d'une entreprise est alors $y = Aq_1q_2$. On peut interpréter le modèle en considérant que q est la probabilité que le travail soit fait correctement. Selon cette interprétation, la valeur de l'output de l'entreprise, si les deux tâches sont accomplies correctement, est A , et la probabilité de cet événement composé est q_1q_2 .

L'équilibre concurrentiel est caractérisé par une fonction salaire notée $w(q)$ et par une allocation donnée des travailleurs aux entreprises. Etant donné la fonction salaire, chaque entreprise choisira q_1 et q_2 de manière à maximiser son revenu attendu, $Aq_1q_2 - w(q_1) - w(q_2)$. La première implication du modèle est le « théorème du regroupement des qualifications » : les forces concurrentielles pousseront un travailleur qualifié à rejoindre les autres travailleurs qualifiés, et le même phénomène se produira pour les travailleurs non qualifiés.

Il est facile de s'en rendre compte. Prenons deux valeurs distinctes quelconques a et b . Ayant $(a - b)^2 = a^2 + b^2 - 2ab > 0$, on doit avoir aussi $a^2 + b^2 > 2ab$. Supposons que les valeurs a et b représentent les niveaux de qualification des individus accomplissant la première et la seconde tâches. Il s'ensuit que l'output attendu est plus élevé si les niveaux de qualification sont équivalents. Intuitivement, il n'est pas intéressant de « gaspiller » un travailleur ayant une forte probabilité de réussite en l'associant à un coéquipier ayant une faible probabilité de réussite. Ce qui signifie que quels que soient les niveaux de salaire et de qualification, les forces concurrentielles pousseront les travailleurs ayant tous un même niveau de qualification donné à se regrouper au sein d'une même unité de production. Si ce modèle reflète convenablement les forces présentes dans une économie, les rendements de la qualification seront croissants, comme l'illustre la figure A-6, et le capital humain circulera davantage vers les pays les plus riches – ce sera la fuite des cerveaux.

Figure A-6. Le taux de salaire en fonction de la qualification des travailleurs



Les économies d'échelle. Le phénomène du regroupement des qualifications mis à part, on peut avoir une autre raison de penser que les pays industrialisés et les pays en développement ont la même fonction de production mais que les pays industrialisés connaissent une productivité marginale du capital plus élevée: les économies d'échelle. L'ironie est qu'en postulant l'existence d'économies d'échelle, on doit abandonner le modèle concurrentiel classique, à moins d'affirmer que tous les rendements d'échelle sont externes à l'entreprise (Marshall, 1897).³⁹ Avec des rendements d'échelle au niveau national, un pays plus vaste sera plus productif qu'un pays plus petit, et attirera donc davantage les investissements en capital. Bien que cette hypothèse d'économies d'échelle aille dans le sens de plusieurs des théories du développement qui ont été les plus en vue au cours des 15 dernières années, ces théories nous semblent irréalistes, car les unités fondamentales à travers lesquelles les économies d'échelle pourraient se réaliser leur font défaut.⁴⁰ C'est plus particulièrement le cas lorsque les économies d'échelle proviennent d'effets externes. On suppose alors simplement que ces effets externes s'appliquent à d'autres agents économiques dans le pays mais sans franchir les frontières de celui-ci. La poursuite de la mondialisation (avec par exemple des entreprises exerçant leurs activités au-delà des frontières nationales) rend cette hypothèse d'autant plus douteuse. Hongkong et Singapour connaissent des niveaux de revenu par habitant élevés, bien que leur revenu global reste faible du simple fait de leur petite taille. Si les économies d'échelle se réalisent au niveau de l'économie globale, alors la Chine devrait être un pays relativement riche, et Hongkong et Singapour devraient être pauvres. Mais avec la croissance du commerce international, on peut commencer à douter que l'unité de compte naturelle soit le pays ou l'économie nationale ou régionale. Si les économies d'échelle se réalisent au niveau des grandes villes (des grandes

agglomérations), on devrait alors voir des grandes villes riches se développer dans les pays pauvres. Si les économies d'échelle se réalisent au niveau d'une industrie, les pays pauvres devraient pouvoir en profiter simplement en se spécialisant dans certaines industries particulières.⁴¹

Les distorsions: Triangles de Harberger et rectangles de Krueger

Comme nous l'avons fait observer dans l'introduction, les théoriciens néoclassiques, typiquement, supposent que les distorsions induites par l'Etat (avec par exemple la fiscalité, les droits de douane et les quotas) sont fondamentales pour expliquer les divergences en termes de performance économique d'un pays à un autre. Non seulement le contrôle exercé par l'Etat sur l'activité économique nuit à la bonne allocation des ressources aux activités productives, ce qui induit des triangles de Harberger (1964), mais il incite aussi à une concurrence pour l'obtention de la protection de l'Etat, avec pour conséquence une dilapidation des ressources dans des activités de recherche de rente comme par exemple le lobbying. Dans un cas extrême – celui des rendements d'échelle constants de la recherche de rente – la recherche de rente peut aboutir à dilapider la valeur totale des rentes, et produire, en pure perte, des rectangles de Krueger (1974).

Les distorsions induites par l'Etat peuvent aller jusqu'à annihiler le potentiel de développement d'une économie, mais les faits montrent que pour réunir les conditions nécessaires au développement, l'élimination des distorsions sur les prix ne suffit pas. Après la libéralisation réalisée au Brésil – où l'on a considérablement réduit, voire éliminé ces distorsions – la croissance est restée limitée (et même plus limitée qu'au cours des périodes précédentes, entre autres pendant la phase de substitution à l'import). De même, le contraste entre d'une part la transformation des pays de l'Europe de l'Est et de l'ancienne Union soviétique en économies de marché, et d'autre part le cas de la Chine, laisse penser que dans les prescriptions habituelles de libéralisation et de privatisation, quelque chose a manqué. Même lorsque les distorsions se sont trouvées réduites, les outputs ont connu une régression notable – un contraste frappant avec les prédictions de la théorie néoclassique usuelle (Blanchard et Kremer, 1997; Stiglitz, 2000).

Dans un sens, on a pu observer une étroite similarité entre ceux qui voyaient le problème du sous-développement comme un problème de *carences induites par l'intervention de l'Etat* et ceux qui, comme les théoriciens de l'économie duale, le voyaient comme un problème de *carences du marché facilement remédiables*. Les uns et les autres pensaient que des interventions appropriées, pour rétablir une bonne allocation des ressources – en allant aux frontières des possibilités de production, depuis l'intérieur – seraient la clé des transformations réussies de l'économie. Les distorsions économiques coûtent cher, surtout aux pays pauvres qui peuvent difficilement les assumer. Il est certain que la réduction de ces distorsions peut faire d'un pays en développement très pauvre un pays en développement pauvre. Mais la réduction des distorsions – que ce soit par la planification ou par l'élimination des distorsions du marché induites par l'Etat – ne semble pas apporter les conditions nécessaires ni suffisantes à une croissance durable.⁴²

Annexe B. Un traitement mathématique aux problèmes de coordination

Dans la partie I, nous avons présenté une série de modèles consacrés aux problèmes de coordination. La présente annexe souligne leur structure mathématique commune.

Chaque modèle se compose de trois éléments: un ensemble d'*acteurs*, l'ensemble des actions réalisables pour chaque acteur, c'est-à-dire l'ensemble des *stratégies*, et les *fonctions de profit*. Les fonctions de profit dépendent en général des actions des acteurs eux-mêmes, des actions des autres et des prix (lesquels dépendent des actions de l'ensemble des acteurs).

Dans certaines versions spécialisées du modèle, l'impact des actions des autres individus s'exerce uniquement à travers les prix: les seuls effets externes sont d'ordre pécuniaire. Une fonction de profit est alors une simple fonction des actions de l'individu et des prix. Tout ce qui importe est «l'atmosphère», que seul le système des prix peut représenter. On peut citer le modèle de sélection (Stiglitz, 1975), le modèle d'applicabilité des droits de la propriété (de Meza et Gould, 1992) et le modèle de «big push» de Murphy, Shleifer et Vishny (1989 : sect. IV).⁴³

Dans la classification du tableau B-1, on distingue trois manières de modéliser les acteurs: comme identiques (colonne I), avec des différences individuelles en ce qui concerne les fonctions de profit (colonne II), ou avec des différences individuelles en ce qui concerne les stratégies (colonne III). On y distingue aussi deux manières de modéliser les stratégies: de manière continue (partie supérieure) ou de manière discrète (partie inférieure). Les modèles décrits dans la partie I peuvent être classés dans les six catégories définies par cette matrice (I-C, I-D, et ainsi de suite). Même si nous ne les décrivons pas ici, il existe aussi des formes hybrides entre ces six types de modèle. Ainsi, par exemple, dans une version due à Acemoglu (1997), la variable de choix du travailleur (la formation) est continue, mais la variable de choix de l'entreprise (l'innovation) est discrète.

Classe I-C. Acteurs identiques et actions continues

La première classe de modèles comprend les modèles dans lesquels il est supposé que les acteurs sont identiques. Les préférences (ou profits) de l'agent i sont notées $w^i(a^i; a, p)$, a^i étant l'action de l'acteur, a l'action de n'importe quel d'autre et p un vecteur des prix – lui-même fonction du vecteur global des actions. Chaque action est une variable continue. Un renforcement de l'action de n'importe quel autre acteur fait augmenter w^i ($w_2^i > 0$). Nous résumons l'action de n'importe quel autre acteur par la variable a parce que nous limitons ici notre propos au cas des équilibres *symétriques*.

En supposant que les rendements marginaux du renforcement d'une action propre sont décroissants (c'est-à-dire $w_{11}^i < 0$), le comportement représentatif de l'agent est décrit par la fonction de réaction:

$$(B-1) \quad w_1^i[a^i; a, p(a)] = 0$$

Ce qui signifie que si les autres choisissent une certaine action a , l'agent i sera incité à choisir a pour satisfaire (B-1). En ce point, il aura atteint un optimum, compte tenu de

Tableau B-1. Une classification des modèles consacrés aux problèmes de coordination

Actions	Acteurs		
	I. Les acteurs sont identiques	II. Les acteurs diffèrent par leurs fonctions de profit	III. Les acteurs diffèrent par leurs stratégies
C. Variable de choix continue	R & D (Romer, 1986) Épargne (Annexe A du présent chapitre)		
D. Variable de choix discrète	Comportement innovateur (Sah et Stiglitz, 1989a) Applicabilité des contrats (Greif, 1994) Recherche de rente (Murphy, Shleifer et Vishny, 1993 ; Acemoglu, 1995)	L'éducation comme système de sélection (Stiglitz, 1975) Comportement innovateur (Sah et Stiglitz, 1989a) Structure et propriété (Hoff et Sen, 2000)	Modèles de « big push » (Helpman et Krugman, 1985 ; Murphy, Shleifer et Vishny, 1989 ; Rodriguez-Clare, 1996 ; Rodrik, 1996) Formation et innovation (Acemoglu, 1997)

son environnement. Comme nous l'avons noté dans la partie I, les équilibres symétriques internes correspondent aux valeurs de a^* solutions de l'équation

$$(B-2) \quad u_i, [a^*; a^*, p(a^*)] = 0$$

car en a^* , tous les acteurs se trouvent à l'optimum.

Ce modèle reflète les complémentarités à travers la condition selon laquelle $u_{i2} > 0$, et si les complémentarités sont suffisamment importantes, les valeurs de a^* donneront des équilibres multiples (voir figure 2). Dans un équilibre dans lequel tous les individus choisissent une action renforcée, la situation de chacun s'améliore, puisque pour tout a^i , une augmentation des actions des autres augmente l'utilité ($u_{i2} > 0$). Du fait qu'un individu trouve alors préférable d'augmenter a^i , son bien-être s'en trouve augmenté.

Classe I-D. Acteurs identiques et activités discrètes

Dans les modèles de cette classe, on suppose que les acteurs sont identiques et que leurs actions sont *discrètes*. Le cas le plus simple est le cas dans lequel il n'existe que deux actions ou activités possibles (choix binaire). Le profit rapporté par une activité donnée dépend alors de la proportion x des agents qui entreprennent par exemple la première activité. La fonction d'utilité du i ème agent peut s'écrire $U^i = U^i[a^i; x, p(x)]$, où $a = 1$ si l'individu entreprend la première activité et $a = 2$ s'il entreprend la deuxième activité. La valeur de p est fonction de x : $p = p(x)$. L'individu choisit son activité a^i pour maximiser $U^i[a^i; x, p(x)]$,

pour x donné. En présence d'un ensemble d'agents, un équilibre dans lequel $x \in (0, 1)$ est décrit par les valeurs de la fraction x qui sont solutions de l'équation

$$(B-3) \quad U^F [1; x^*, p(x^*)] = U^F [2; x^*, p(x^*)].$$

Ce qui signifie que lorsqu'une proportion x^* de la population entreprend la première activité, chaque agent est indifférent devant le choix entre les deux activités. Dans ce modèle, les complémentarités existent si la rentabilité relative de la première activité augmente avec x , c'est-à-dire si la dérivée partielle de la fonction de profit par rapport à x , notée U^F_x , satisfait la condition

$$(B-4) \quad U^F_x [1; x, p(x)] - U^F_x [2; x, p(x)] > 0$$

Lorsque les complémentarités sont suffisamment fortes, le *classement* des activités 1 et 2 pour chaque agent peut changer avec x , et il se peut que plusieurs valeurs de x^* soient solutions de l'équation (B-3).

En présence de complémentarités, des solutions extrêmes sont possibles également. Une solution extrême dans laquelle tous les individus choisissent l'activité 1 existe si

$$(B-5) \quad U^F [1; 1, p(1)] > U^F [2; 1, p(1)]$$

et une autre solution extrême existe, lorsque tout le monde choisit l'activité 2, si

$$(B-6) \quad U^F [2; 0, p(0)] > U^F [1; 0, p(0)]$$

(B-5) signifie que lorsque tous les autres individus choisissent la première activité, la solution optimale pour un individu est de choisir la première activité. (B-6) signifie que lorsque tous les autres individus choisissent la deuxième activité, la solution optimale pour un individu est de choisir la deuxième activité.

Ce modèle de choix binaire peut être généralisé pour un nombre arbitrairement grand d'activités discrètes. Dans Murphy, Shleifer et Vishny (1993), on a trois activités: la production de récoltes pour le marché, une activité de subsistance et la recherche de rente (prédation). La rentabilité de l'activité de subsistance, notée γ , est exogène, tandis que les rendements des récoltes et de la recherche de rente sont décroissants, la proportion des premiers sur les seconds formant le ratio n . Un équilibre intérieur correspond à la valeur n^* solution de l'équation

$$(B-7) \quad U^F [1; n^*, p(n^*)] = U^F [2; n^*, p(n^*)] = \gamma.$$

Supposons qu'au-delà d'un certain rang de n , les rendements des récoltes décroissent plus vite que ceux de la recherche de rente. Cela signifie qu'au-delà d'un certain rang de n , les rendements *relatifs* de la recherche de rente augmentent dans le ratio n . Dans cette situation, il peut exister des équilibres multiples, classables selon Pareto. Dans certains de ces équilibres, la proportion de chercheurs de rente sera faible et le profit de chaque individu sera supérieur à γ (il n'y aura donc aucun producteur de biens de subsistance). D'autres équilibres seront caractérisés par une forte proportion de chercheurs de rente, et tous les profits des acteurs y seront réduits à la valeur γ du rendement de la production de subsistance.

Classe II-D. Différences de fonction de profit entre les individus et activités discrètes

Dans la classe de modèles précédente, certains individus choisissaient une action, et les autres en choisissaient une autre. Tous les individus étant identiques, la théorie n'explique pas comment cela peut se produire – et en fait, cela ne fait pas de différence. Tout ce qui est exigé, c'est que les individus n'aient pas de préférence par rapport à ce qu'ils font. Cependant, en général, il *existe* des différences importantes entre les individus. Ces différences, à partir du moment où elles existent, peuvent expliquer pourquoi certains choisissent une action plutôt qu'une autre. La catégorie de modèles que nous abordons maintenant prend en compte des différences entre les individus au niveau des fonctions de profit.

La structure de ces modèles est telle que certaines caractéristiques de l'individu se reflètent par exemple dans sa fonction d'utilité ou de richesse, que nous noterons c pour simplifier. Soit $F(c)$ la distribution de probabilité des individus selon c . Supposons, comme précédemment, que les individus disposent d'un choix binaire d'activité. Chaque individu choisit son activité a^i de manière à maximiser son profit, soit $V^i(a^i; x, c)$, pour x donné. [pour simplifier, nous supprimons la dépendance des profits de $p(x)$.] Les structures des fonctions d'utilité sont telles que nous pouvons classer les individus selon c , de sorte qu'existe une valeur critique c^* satisfaisant les conditions :

$$(B-8) \quad V[1, F(c^*), c] = V[2, F(c^*), c] \quad \text{avec } c = c^*$$

Ce qui signifie que les individus dont l'attribut se situe au-delà de c^* préfèrent l'activité 1, ceux dont l'attribut est égal à c^* n'ont pas de préférence et ceux dont l'attribut est au-dessous de c^* préfèrent l'activité 2.

Les complémentarités sont définies, comme dans l'équation (B-4), par la condition que le rendement relatif de l'activité 1 augmente dans la proportion x des individus entreprenant l'activité 1 : $V_x^1(1; x, c) - V_x^1(2; x, c) > 0$. Lorsque les complémentarités sont suffisamment fortes, il peut exister plusieurs solutions pour c^* .

Classe III. Différences dans les stratégies disponibles aux individus

Des manques de coordination peuvent aussi s'observer dans l'interaction de différentes sortes d'acteurs. Considérons une situation dans laquelle deux groupes d'acteurs diffèrent dans leurs stratégies possibles – par exemple des entreprises qui peuvent ou non innover, et des travailleurs qui peuvent suivre ou non une formation. Pour simplifier, nous représenterons chaque groupe par un seul acteur, mais en réalité chaque groupe peut être constitué d'un grand nombre d'acteurs. Dans cette situation, nous résolvons le problème de l'équilibre symétrique de chaque type d'acteur à l'aide des techniques de la classe I-C.

Supposons que nous ayons deux groupes d'acteurs, et supposons que l'action du premier soit une variable continue notée a et l'action du second une variable continue notée b . Le premier groupe maximise donc une fonction de profit $V^1[a; b, p(a, b)]$ par rapport à a , avec b et p donnés, et le second groupe maximise une fonction de profit $V^2[a; b, p(a, b)]$ par rapport à b , avec a et p donnés.

Un équilibre intérieur est la solution des fonctions de réaction

$$(B-9) \quad v_a^1 [a^*, b^*, p(a^*, b^*)] = 0$$

et

$$(B-10) \quad v_a^2 [a^*, b^*, p(a^*, b^*)] = 0$$

Il peut exister plusieurs valeurs possibles pour (a^*, b^*) qui soient solutions de ces équations, en cas de complémentarités entre les deux groupes d'acteurs, ce qui est reflété par la condition $v_{ab}^j > 0$.

Notes

Les auteurs tiennent à remercier Abhijit Banerjee, Arnold Harberger, Gustav Ranis et Debraj Ray pour leurs précieux commentaires. Lorsque la première ébauche de ce chapitre a été préparée, Hoff était membre honoraire de la Princeton University et Stiglitz était vice-président (Économie du développement) et responsable économique à la Banque Mondiale. Nous sommes très reconnaissants à la John D. and Catherine T. MacArthur Foundation pour leur soutien financier à Karla Hoff.

1. Ainsi, par exemple, au Brésil, la politique de substitution à l'import a permis des taux de croissance de 10 % par an en moyenne pendant 9 ans (de 1968 à 1976), mais cette croissance n'était évidemment pas durable, du moins n'a-t-elle pas duré. Les stratégies de « libéralisation » des années quatre-vingt, au Brésil, ont finalement commencé à porter leurs fruits dans les années quatre-vingt-dix, avec cependant une croissance plus modeste qu'au cours de la période précédente, et l'accélération de la croissance a été de courte durée. Il semble là aussi que la crise financière mondiale de 1998 ait figé la croissance. Il est trop tôt pour dire si la croissance pourra être rétablie, et pour combien de temps.

2. Parmi les pays à faible niveau de revenu, le pays ayant connu la croissance économique la plus soutenue a été la Chine, qui n'a pas fait de privatisation, dont le régime des échanges est resté relativement restreint, et qui n'a que progressivement éliminé les distorsions de prix.

3. Nous utilisons le terme de *théorie néoclassique* par souci de simplification, pour désigner les modèles qui postulent que les agents économiques maximisent leur intérêt et interagissent à travers un ensemble *complet* de marchés parfaitement concurrentiels. C'est par pure commodité que nous retenons cette définition étroite de la théorie néoclassique. En économie des institutions, une grande partie des études de la première période étaient d'inspiration néoclassique, ces études considérant que les institutions se substituaient aux marchés manquants de manière à assurer l'efficacité économique, une fois pris en compte les coûts de passation et d'application des contrats. Les premiers travaux de Douglas North (que l'on pourrait appeler « North I ») sont l'exemple de cette conception. Selon ces travaux, les meilleures institutions devraient en fin de compte éliminer les moins bonnes, et l'efficacité économique serait alors assurée (voir North et Thomas, 1970, 1973). Les travaux de North qui ont suivi, que l'on pourrait appeler North II parce que les conclusions y diffèrent nettement de celles de ses premiers travaux, discréditent les perspectives de compréhension de l'histoire économique comme un mouvement plus ou moins inévitable vers des institutions plus efficaces : « Dans l'histoire, la plupart du temps, l'activité des agents économiques et les idéologies des acteurs ne se combinent pas pour aboutir à des résultats performants » (North, 1990 : 96 ; voir aussi North, 1994). On en trouve un rappel chez Hoff (1992).

4. Le tableau B-1 récapitule nos principaux exemples.

5. Voir par exemple Stiglitz (1989). Floro et Yotopoulos (1991) ainsi que Hoff, Braverman et Stiglitz (1993) proposent un certain nombre d'études de cas qui montrent l'importance des carences des marchés de crédit ruraux, dans les pays en développement.

6. Le lien entre la répartition et la performance de l'économie a été démontré par William Samuelson (1985). Un des premiers modèles d'équilibre général à faire la relation entre les inéga-

lités et le fonctionnement global de l'économie est celui de Dasgupta et Ray (1986). Parmi les modèles d'économies intégrant des relations de commettant à préposé et montrant le lien entre répartition et performance, citons Bowles (1985), Braverman et Stiglitz (1989), Banerjee et Newman (1993), Hoff (1994), Hoff et Lyon (1995), Legros et Newman (1996), Aghion et Bolton (1997), Mookherjee (1997a, 1997b), et Hoff et Sen (2000). Ce lien est également étudié dans les modèles d'*action collective* de Bardhan et Ghatak (1999) et dans un modèle d'*économie politique* de Robinson (1999). Dans la partie II, nous abordons brièvement les observations d'Engerman et Sokoloff (1997) ainsi qu'Engerman, Haber et Sokoloff (1999) concernant les mécanismes politiques à travers lesquels une inégalité initiale dans la répartition de la richesse affecte les institutions et la croissance.

7. De même, la motivation d'une entreprise dépendra de sa valeur nette (Greenwald, Stiglitz et Weiss, 1984; Bernanke et Gertler, 1990; Greenwald et Stiglitz, 1993).

8. On a vite fait de l'oublier, peut-être parce que les modèles de commettant et de préposé de la « première génération » (Ross, 1973, Stiglitz, 1974a) étaient des modèles d'équilibre *partiel*. Nous sommes reconnaissants à Ray de souligner ce point dans son commentaire, dans le présent ouvrage. Ce que l'on pourrait appeler la « seconde génération » de modèles de commettant et de préposé se distingue des modèles précédents par son analyse de l'incertitude morale en situation d'équilibre *général*, lorsque les problèmes d'organisation et de gestion peuvent affecter les taux de salaires (Banerjee et Newman, 1993; Legros et Newman, 1996), les taux d'intérêt (Aghion et Bolton, 1997; Piketty, 1997), et l'évolution des prix des actifs (Hoff et Sen, 2000).

9. Il existe sur ce sujet une vaste littérature. Pour une liste très sélective de résultats intéressants, on peut citer Azariadis et Drazen (1990), Krugman (1991), Ljungqvist (1993), Acemoglu (1995) et Mookherjee et Ray (1998). Pour une interprétation graphique simple de l'effet d'une répartition initiale de la richesse sur l'état stable, voir Banerjee (2000).

10. Par exemple, lorsque des hauts salaires ont permis une innovation génératrice d'économies de main-d'œuvre, une baisse des salaires, par la suite, ne « défait » pas l'innovation. Pour plus de détails, voir Landes (1998).

11. En vérité, Stiglitz (1969) a montré, à partir d'une variante du modèle de Solow, que la répartition du revenu ne dépendait même pas de la situation initiale.

12. Nous mettons « équilibre » et évolution » entre guillemets parce que l'analyse néoclassique ignore les institutions, alors que celles-ci, comme nous l'avons souligné, ont véritablement un impact sur l'allocation des ressources. Par ailleurs, les institutions évoluent en réponse à des changements intervenant dans les dotations, la technologie et la politique, et l'influence de ces interactions sur le développement peut être des plus importante.

13. Formellement, supposons que chaque propriétaire de ressources exerçant ses droits de propriété emploie L salariés, et que la valeur de leur output soit $F(L)$. Les rentes du propriétaire sont donc égales à $F(L) - w(x)L$, w étant la fonction salaire, qui décroît avec la proportion x des propriétaires de ressources qui exercent leurs droits de propriété.

14. Voir par exemple Bardhan (2000) et Greif (1997). Greif note que « puisque l'efficacité relative d'un système particulier [d'applicabilité des contrats] dépend aussi bien de l'environnement économique que [de facteurs sociaux, culturels et politiques], il n'y a pas de raison que l'on s'attende à ce qu'un système particulier, dans une société particulière, soit économiquement efficace » (257).

15. Pour s'en rendre compte, il faut remarquer que tant que des organismes de contrôle n'ont pas été créés, des biens hétérogènes mais identiques en apparence seront vendus au même prix. Le prix dépend de la qualité moyenne, et les choses se passent comme dans le cas d'une ressource appartenant à l'ensemble d'une collectivité, dans la mesure où (a) le produit apporte un flux de revenu aux producteurs, (b) le flux de revenu dépend de l'action de l'ensemble des producteurs, qui le feront croître ou diminuer selon la qualité de leur production, et (c) aucun producteur n'a de droit de propriété privée sur ce produit. Si un progrès technique provoque l'entrée de nouveaux producteurs moins bons, la qualité moyenne peut baisser au point qu'aucun producteur ne profitera du progrès technique. On peut craindre le même processus tragique que pour les biens communs.

16. Nous nous intéressons ici aux applications de la théorie des problèmes de coordination dans le développement. Cooper (1999) traite les applications de la théorie à la macroéconomie.

17. Dans la partie I, nous avons évoqué un quatrième exemple lié aux complémentarités dans le processus d'application des droits de la propriété (de Meza et Gould, modèle 1992). Dans ce modèle, les complémentarités dans les actions d'application de leurs droits par les propriétaires conduisent à des équilibres multiples, les excédents sociaux cumulés étant plus importants dans certains équilibres que dans les autres. Cependant, ces différentes situations d'équilibre ne sont pas classables selon Pareto (dans ce modèle, les travailleurs préfèrent toujours qu'il y ait le moins d'applicabilité possible), c'est pourquoi il ne peut pas y avoir de *défaut de coordination*.

18. L'idée que le jeu des marchés puisse être inefficace fait aussi l'objet d'une démonstration chez Hart (1975). Makowski et Ostroy (1995) ont récemment traité ce sujet. En ce qui concerne le problème de l'impossibilité d'avoir des marchés complets, même en l'absence des types de problèmes d'information asymétrique soulignés par Stiglitz (1975), Matsuyama (1997 : 145) note que « même si l'on parvenait à faire la liste de tout ce qui existe, il serait impossible d'ouvrir des marchés pour tout cela : même si l'instauration des marchés représentait des coûts très faibles, toutes les ressources de l'économie seraient absorbées, de sorte qu'il ne resterait rien d'utilisable pour accomplir ces activités. »

19. Ainsi, par exemple, lorsque dans un pays, un ensemble quelconque d'entreprises exporte durablement avec succès, les acheteurs étrangers sont davantage tentés d'implanter des représentations locales, ce qui accroît la rentabilité des efforts de chaque entreprise pour accroître ses exportations. L'étude de cas que Morawetz (1981) a consacrée à l'industrie de la confection en Colombie apporte de la lumière sur cette question.

20. Durlauf (1999) examine des études récentes sur les effets de groupe avec phénomène de stratification endogène. La contribution qu'apporte ce genre de littérature est l'étude des interdépendances dans le comportement ou dans les résultats entre les agents économiques, lorsque le regroupement des individus dans un environnement interactif donné (par exemple un voisinage, une école ou une entreprise) est *endogène* et non fixé.

21. Pour une étude initiale sur les complémentarités des marchés étroits (dans un contexte keynésien), voir Diamond (1982).

22. Ce sont essentiellement les enfants qui meurent de malaria. Les natifs d'Afrique qui parviennent à l'âge adulte développent une certaine résistance à la maladie, qui fait défaut à ceux qui n'en sont pas natifs.

23. On en trouve une déclaration générale chez Hayek (1978); pour une application à la conduite d'une politique monétaire, voir Lucas (1973, 1976); pour une application aux pays en développement, voir Krueger (1993).

24. Farrell (1987), par exemple, montre que pour une négociation entre deux parties, un compromis maladroit fait par un bureaucrate disposant d'une information imparfaite peut être un meilleur point de départ qu'une situation qui est la plus souhaitable qui soit du point de vue de l'une des deux parties. Hoff et Lyon (1995) montrent qu'en cas de sélection défavorable sur le marché du crédit, et lorsque les prêteurs ne peuvent pas assurer l'exclusivité des contrats de crédit, l'Etat peut apporter une amélioration au sens de Pareto en appliquant une politique de transfert fiscal, pour transformer une partie du futur risqué d'un individu en paiement de transfert (pratiquement) sans risque, en guise de garantie subsidiaire. Davantage de garanties subsidiaires permet d'atténuer les problèmes d'incitation, et donc de réduire les coûts des emprunts, ce qui profite à tout le monde.

25. Les lois sur les faillites et l'interdiction du travail des enfants sont d'autres exemples d'action publique temporaire permettant d'imposer le passage d'un équilibre à un autre. Miller et Stiglitz (1999) proposent un modèle dans lequel un droit des faillites instituant des droits plus importants pour les débiteurs élimine le « mauvais » équilibre, dans lequel les faillites étaient fréquentes en raison des transferts importants dus aux faillites favorables aux créanciers. Basu et Van (1998) montrent comment des lois contre le travail des enfants permettent d'éliminer un « mauvais » équilibre caractérisé par des enfants au travail. Dans le « bon » équilibre résultant, personne ne souhaite vraiment que ses enfants soient au travail.

26. L'exemple de la partie I, concernant les titres, illustre un cas d'équilibres multiples classables selon Pareto, à propos de la diffusion de l'information ; voir aussi Grossman (1989).

27. Palfrey et Rosenthal (1984) proposent un modèle dans lequel *plus* le nombre de bénéficiaires potentiels d'un bien public discret est élevé, *moins* il y a de chances pour que ce bien public soit produit.

28. Dans la prochaine section, nous traitons du cas, particulièrement pertinent à propos des économies en transition, de la résistance organisée à la privatisation *à l'intérieur même de l'Etat*.

29. Dans les économies en transition, il a été affirmé que la privatisation des monopoles naturels et des industries très concentrées se produirait même lorsque le gouvernement est trop divisé entre les partisans et les adversaires de la réforme pour créer un régime transitoire (Boycko, Shleifer et Vishny, 1996). Cette argumentation semble cependant aller à l'encontre des critères simples de cohérence qui suivent : si l'on affirme que le gouvernement ne peut pas appliquer une politique α (par exemple une régulation de l'industrie) du fait d'une situation β (un gouvernement divisé), alors on peut aussi affirmer que le gouvernement devrait appliquer une politique P (privatisation) à moins qu'il soit possible de montrer que P est cohérente avec β . Si les réformateurs ont assez de pouvoir pour imposer la privatisation, l'argument selon lequel ils ne peuvent pas imposer de régulation n'est cohérent – dans le même sens que ci-dessus – que si la privatisation est moins coûteuse aux instances dirigeantes que ne le serait la régulation : *autrement dit, les instances dirigeantes privatisent pour leur propre compte* (Hoff et Stiglitz, 2000).

30. Bien sûr, de tels problèmes surgissent aussi bien dans les pays industrialisés que dans les pays en développement. Les réformes qui réussissent supposent une forme d'engagement (faire marche arrière doit représenter un coût fixe). Ainsi, par exemple, lorsque les Etats-Unis ont aboli leurs subventions à l'agriculture, qui étaient sources de distorsions – en indemnisant les agriculteurs d'une somme forfaitaire – un certain nombre d'économistes ont approuvé cette réforme. D'autres se sont montrés plus sceptiques. La force du lobby agricole restait intacte. Une fois indemnisés, pourquoi les agriculteurs n'essaieraient-ils pas de rétablir le régime de subventions qui provoquait les distorsions ? Il n'y avait sur ce point aucun engagement de leur part – et comment y aurait-il pu en avoir un ? bien sûr, ils attendraient une année « mauvaise », avec une chute des prix, pour faire pression et réclamer le retour des subventions. Et c'est précisément ce qui semble maintenant se produire.

31. Besley et Coate (1998 : 151-152) proposent une définition de la *carence politique* calquée sur celle de la *carence des marchés*. Dans chaque cas, on commence par définir l'ensemble des allocations d'utilité techniquement réalisables. En ce qui concerne les carences politiques, il s'agit des instruments d'action publique disponibles – par exemple la fiscalité, les transferts et les investissements. On modélise alors les institutions politiques. Par analogie avec les carences *des marchés*, une carence *politique* se produit lorsque les choix d'équilibres politiques aboutissent à une situation dans laquelle il est techniquement réalisable (étant donné les instruments fiscaux et de transfert dont on dispose, l'information, etc.) d'appliquer une politique qui soit souhaitable au sens de Pareto, sans que cette politique ne constitue un choix d'équilibre.

32. Ainsi, par exemple, des intérêts financiers conduiront certains à présenter une argumentation convaincante en faveur de la mise en place d'une banque centrale indépendante, ce qui leur servira de paravent pour essayer d'instaurer une banque centrale non seulement indépendante, mais dont la gouvernance ne sera pas représentative des parties impliquées dans l'action publique macroéconomique.

33. Pour une analyse empirique et théorique qui jette des doutes sur l'importance de la transparence comme cause de la crise, voir Furman et Stiglitz (1999).

34. Voir Rostow (1952, 1960) ; Adelman et Morris (1965) ; Abramovitz (1986) ; Stiglitz (1995a) ; Temple et Johnson (1998).

35. Comme l'écrivent North et Thomas dans *The Rise of the Western World* (1973 : 2), « l'innovation, les économies d'échelle, l'éducation, l'accumulation du capital (...) ne sont pas les causes de la croissance : elles *sont* la croissance ». Easterly et Levine (2000) présentent quatre exemples stylisés de croissance économique que les modèles d'accumulation des facteurs, selon eux, n'expliquent pas bien.

36. Voir Stiglitz (1988). En fait, entre des pays dont les ratios capital-travail ne sont pas trop disparates, les prix des facteurs s'égaliseraient simplement du fait des échanges commerciaux (Samuelson, 1948).

37. Face aux contraintes des marchés de capitaux, les niveaux de consommation ne semblent plus peser beaucoup : la consommation actuelle (c_t) dépendra du profil temporel du revenu dans le passé. Pour simplifier, posons $c_t = f(y_{t-1})$ où y_{t-1} est le revenu de la période précédente et $f' > 0$. Lorsque le taux de croissance est élevé, y_{t-1}/y_t est faible. Par conséquent, c_t/y_t est faible, ce qui signifie que le taux d'épargne est élevé. De ce fait, les contraintes liées aux emprunts remboursables sur les revenus futurs peuvent faire des taux d'épargne une fonction croissante de la croissance.

38. Stiglitz (1973) a montré, dans divers modèles, que les anticipations pouvaient jouer un rôle clé dans la détermination de l'épargne et du processus d'accumulation à long terme dans un système économique. Il a fait remarquer que les anticipations peuvent même provoquer une oscillation de l'économie entre différentes techniques et différents taux d'épargne, sans convergence ni divergence vers un sentier d'expansion stable : l'économie « progresse en titubant » (141). Cette situation n'est pas liée à des anticipations incorrectes, mais peut se produire lorsque les anticipations de prix dans un futur immédiat se trouvent confirmées.

39. A noter que le modèle présenté dans la section précédente était caractérisé par des rendements d'échelle globaux croissants. Si le capital et le travail étaient l'un et l'autre mobiles, tous finiraient sur la même île. Si seul le capital était mobile, il se déplacerait de manière déséquilibrée vers l'île où se regroupe la main-d'œuvre. Entre les deux îles, les revenus par habitant ne cesseraient pas de diverger.

40. Pour une argumentation sur le rôle des multinationales dans la diffusion des nouvelles technologies, voir Banque Mondiale (199b). Pour une discussion sur les implications des hypothèses alternatives pour l'équilibre de marché, voir Dasgupta et Stiglitz (1988).

41. Nous avons montré précédemment qu'il peut exister des équilibres multiples dus aux économies d'échelle liées aux biens non marchands (voir pp. 100-101/numéros de page/100-101). De même, l'hypothèse que l'on trouve chez Lucas (1988) selon laquelle les pays qui se développent les premiers peuvent « choisir » des industries dont les courbes d'apprentissage sont très accentuées n'explique pas leurs revenus et taux de croissance durablement plus élevés. Tout d'abord, il est supposé que l'apprentissage ne peut pas se transmettre à travers les frontières nationales. Ensuite, il n'est pas tenu compte du fait que si certaines industries connaissent des courbes d'apprentissage plus accentuées, des taux de croissance de la productivité plus élevés se reflèteront, typiquement, dans de plus forts taux de baisse des prix relatifs : voir Skeath (1993).

42. Pour plus de détails sur ce point, voir Rodrik (1995) ; Stiglitz (1998a).

43. Dans un cadre plus général comprenant de nombreux autres exemples de retombées pécuniaires dans un contexte d'incertitude morale et de sélection défavorable, voir Greenwald et Stiglitz (1986). Pour une étude mettant en évidence les retombées pécuniaires de l'innovation, voir Makowski et Ostroy (1995).

Commentaire

Gustav Ranis

VOILÀ UN CHAPITRE INTÉRESSANT ET enthousiasmant, qui commence par une charge plutôt plaisante contre la suffisance du paradigme néoclassique, lequel a notamment tendance à imputer aux manquements de l'Etat, et aux distorsions qui en résultent, tout ce qui a mal fonctionné, et à l'équilibre efficace au sens de Pareto tout ce qui a bien fonctionné. Bien sûr, en épongeant comme une amibe toute difficulté qui se présente et en faisant un coût du risque, de la gouvernance ou un coût de transaction, l'orthodoxie tente de se protéger, d'amender le consensus de Washington, d'étudier de plus en plus la manière dont l'intervention de l'Etat peut profiter aux marchés, d'élargir les objectifs du développement, et ainsi de suite. Cependant, le «consensus de Dubrovnik» qui émerge aujourd'hui, comme le reflète le chapitre de Hoff et Stiglitz, va plus loin, pour discerner le véritable problème: à savoir, que l'économie néoclassique est atemporelle et inactuelle, et ne peut donc pas appréhender les processus dynamiques; que les équilibres uniques, en général, n'existent pas, et que les marchés sont incomplets et représentent une activité en évolution permanente. Même si cela rend le monde bien plus compliqué, il faut considérer ce que l'économie néoclassique suppose donné – non seulement la répartition des ressources, la technologie, les préférences et les choix politiques, mais aussi les institutions – comme endogène. En fait, derrière les institutions, nous trouvons une dépendance du chemin suivi, en interaction avec l'idéologie et même la culture, peut-être sur un fondement ethnique. Tout cela peut rapidement devenir un exercice déroutant, mais comme le montrent Hoff et Stiglitz, la logique veut que nous nous lancions dans cette jungle.

Ce faisant, nous ne devons pas oublier que si les modèles de Solow sont des modèles néoclassiques, s'ils n'intègrent pas la distribution des ressources et s'ils sont souvent caractérisés par des équilibres uniques, il ne faut pas pour autant assimiler Solow lui-même à la tendance bigote de sa famille de pensée. Il a véritablement prouvé, en maintes occasions, qu'il avait conscience de l'importance de l'histoire et de la situation initiale. Je souhaiterais ajouter que Kenneth Arrow, que l'on considère souvent comme le grand prêtre du néoclassicisme, a lui aussi admis – avec à-propos, à la conférence de New Delhi de l'International Economic Association – qu'en matière d'économie du développement, le dualisme est une réalité, et l'équilibre ne peut être atteint que sur le long terme.

Mais ne nous y méprenons pas. L'orthodoxie tient toujours la profession sous son emprise. Pour une forte majorité des économistes, l'économie du développement n'est qu'un autre domaine d'application des sciences économiques – et finalement, nous dis-

posons déjà d'un ensemble d'outils précis et cohérent. Par ailleurs, lorsque Hoff et Stiglitz présentent leur analyse dans la seconde partie de leur article, ils nous précisent qu'en dehors des prix, les résultats dépendent d'«un nombre considérable d'autres interactions importantes». Cependant, si nous rencontrons beaucoup d'«arbres», nous n'apercevons pas encore la lisière de la «forêt» alternative. Ce n'est pas que nous attendions de Hoff et Stiglitz qu'ils nous dévoilent avec éclat les contours d'une «théorie du développement» flamboyante neuve. Nous espérierions plutôt l'élaboration de cadres d'explication spécifiques à un type de pays, ou même à un pays. Cependant, les quatre classes de modèles présentés ici, des modèles que tout le monde s'accorde à trouver très intéressants et prometteurs, font davantage penser aux œuvres complètes de Stiglitz et de ses collègues – et à ceux d'autres chercheurs qu'il admire – qu'au commencement d'une quelconque sorte trame, même partiellement tissée.

Cet article est sans conteste le reflet d'un travail en cours de réalisation – le début, pas même encore le milieu d'un savoir. La principale critique que je ferais peut-être, à propos de ce tour de force novateur et captivant de la part des auteurs, est qu'ils promettent trop. Au tout début de l'introduction, on nous dit que les auteurs vont tenter de voir comment la théorie explique les différences de performance entre les pays en développement d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine, et ils nous promettent de nous dire quelles sont les interventions de l'Etat qui ont le plus de chances de réussir. Ce qu'ils ne nous diront pas, loin de là. En fait, si l'on fait abstraction d'un exemple occasionnel et épisodique, ils ne nous indiquent pas laquelle des quatre classes de modèles d'équilibres multiples a le plus de chances de correspondre à telle ou telle partie du monde en développement. Les modèles mettent l'accent sur l'importance à donner aux institutions plutôt qu'aux investissements, aux distorsions plutôt qu'à l'équilibre, et à la connaissance, au capital social et, de manière plus insistante, aux défauts de coordination et aux trappes de développement en tant qu'obstacles, mais nous ne voyons pas d'effort entrepris pour commencer à construire une théorie générale ou à jeter un véritable éclairage sur l'histoire réelle du développement. Bien sûr, nous ne saurions nous attendre à ce que l'on nous présente quelque chose d'aussi ambitieux. Je me vois cependant obligé, avec Dani Rodrik, de rappeler ici aux auteurs que «des promesses, encore des promesses» font naître des attentes, c'est pourquoi il conviendrait sans doute d'y mettre un bémol.

La section consacrée à l'action publique est plutôt mince. On peut imaginer que le temps et l'espace ont fait défaut aux auteurs, mais aussi qu'ils se sont rendu compte qu'il leur faudrait en rabattre de leurs prétentions. Quoi qu'il en soit, la différence entre les interventions «en profondeur» et les interventions «en surface» m'a paru instructive, et l'exemple du soutien apporté par la *nomenklatura* russe à la privatisation (avec l'arrière-pensée de raffler davantage de rentes sur le long terme) m'a hélas paru tout à fait convaincant.

Dans le choix des interventions de l'Etat, j'ai été surpris que certains aspects ne soient pas abordés, d'autant plus que l'accent était mis sur le caractère au moins partiellement endogène de l'action publique. La dichotomie entre les problèmes «choisis» et les problèmes «pressants» correspond assez bien au rôle que jouent les vastes ressources naturelles et la disponibilité du capital étranger, «qu'il suffit de demander», en rendant moins pressant le besoin d'une réforme politique. Un exemple qui illustre bien, à mon avis, cette extension du phénomène de «dutch disease» dans la sphère de la décision en politique, est celui de l'Inde, au début des années quatre-vingt-dix, lorsque le capital étranger n'arrivait

plus et que des réformes importantes ont été entreprises. Il y a aussi l'exemple de Taiwan, au début des années soixante, avec l'anticipation, au moment d'un gonflement de l'aide économique, d'une cessation de cette aide vers la moitié de la décennie. De même, en Indonésie et au Mexique, où nous pouvons clairement discerner dans le temps un lien entre l'amélioration de l'action publique et l'abaissement des prix du pétrole.

Un autre oubli surprenant, surtout dans la mesure où Hoff et Stiglitz le citent comme étant un des objectifs du développement, est celui du rôle de la démocratie politique dans le choix des interventions de l'État aussi bien que dans leur programmation. Il aurait été judicieux de mettre en balance le « big bang » de l'application radicale de la théorie néo-classique avec une approche graduelle tenant compte des institutions, même si l'accent que, d'une manière générale, les auteurs mettent sur l'évolution induite des institutions, est assez suggestive.

Je souhaiterais apporter un commentaire bref mais précis à propos d'un des exemples présentés ici : celui de l'hypothèse d'un niveau de salaire efficace, permettant la détermination d'un salaire réel d'équilibre dans l'industrie. J'ai toujours vu dans ce modèle, fondé sur l'expérience de Stiglitz au Kenya, un exemple des tentatives des néoclassiques de faire entrer les réalités institutionnelles dans le moule de l'orthodoxie du marché. Si, dans une filiale d'une multinationale à Nairobi, les balayeurs sans qualification gagnent cinq fois le salaire des balayeurs sans qualification d'une entreprise locale, les raisons du différentiel dans le turnover doivent se fonder soit sur un différentiel de qualité ex ante, à l'embauche (c'est-à-dire sur une différence due à la sélection), soit sur une hausse importante de la productivité du balayeur de la multinationale, du fait du salaire – ces deux hypothèses me paraissent possibles mais tirées par les cheveux. J'attribuerais plutôt ce phénomène, dans le même esprit que l'insistance des auteurs sur les institutions et sur l'histoire, au fait que la fixation des salaires, au Kenya, s'était faite sous l'influence déterminante d'une tentative de redonner un caractère national aux emplois d'expatriés dans la grande industrie – d'où des salaires élevés sur toute l'échelle, jusqu'au niveau des emplois non qualifiés. Les salaires institutionnels au sens de Harris-Todaro, appliqués à la main-d'œuvre non qualifiée dans l'industrie (de la même manière que les salaires institutionnels au sens de Lewis-Fei-Ranis, en ce qui concerne la main-d'œuvre agricole non qualifiée), semblent plus en rapport avec l'idée force de l'article.

Pour finir, une remarque en passant, sans mauvaise pensée, à titre amical. Je pense que pour des membres de la profession, surtout en dehors des États-Unis, c'est un réconfort et un précieux encouragement de voir quelqu'un de la stature et de la réputation de Stiglitz – sans parler de sa position éminente à la Banque Mondiale – remettre en question la doctrine néoclassique officielle, au niveau à la fois macroéconomique et microéconomique. Tout cela arrive certainement comme une bouffée d'air frais. C'est aussi un tribut à l'ouverture intellectuelle à laquelle nous assistons aujourd'hui, à la Banque Mondiale, qui contraste avec certaines périodes qui ont précédé. On ne peut que s'en réjouir, et c'est un précieux encouragement pour ceux qui ont pensé, pendant un certain temps, que les positions adoptées par les institutions financières internationales étaient trop étriquées, trop monolithiques et trop empreintes d'autosatisfaction. Le risque existe cependant que la critique de l'analyse néoclassique en termes d'équilibre ne débouche pas assez rapidement sur un ensemble cohérent de propositions alternatives exploitables par l'analyse politique. L'expérience de la « nouvelle théorie des échanges » hétérodoxe de Paul Krugman, il y a quelques années, montre l'inconvénient possible d'un blocage dans ce domaine. De nom-

breux analystes et décideurs politiques, dans les pays en développement, ont interprété l'insistance de Krugman sur l'impact des économies d'échelle, sur la concurrence imparfaite et sur les échanges de biens intermédiaires, à propos de la théorie des échanges traditionnelle, avec l'accent mis sur le libre échange des produits finis, comme un argument intellectuellement recevable en faveur du retour aux politiques de substitution à l'import du passé. Krugman s'est finalement retrouvé obligé de préciser noir sur blanc que pour lui la « nouvelle théorie des échanges » s'appliquait principalement aux échanges entre les pays de l'hémisphère Nord et non pas aux pays en développement – mais le mal était déjà fait. C'est ici le même genre de danger qui nous guette. Il ne faudrait pas que le fait de s'écarter des outils et de la doctrine néoclassiques constitue une invitation à faire n'importe quoi.

Ainsi, le défi est clair : il faut parvenir aussi vite que possible à une synthèse des idées de North et de la virtuosité analytique de Stiglitz, qui nous apporte un bagage analytique riche d'enseignements empiriques et de débouchés pratiques. Nous convenons qu'il s'agit de rechercher non pas une théorie générale du développement, mais plutôt une théorie qui reflète les réalités de certaines régions ou de certains pays en particulier, et dans laquelle l'approche de la Banque Mondiale en termes de « développement élargi » soit comprise dans cet esprit pragmatique.

Commentaire

Abhijit V. Banerjee

Il était une fois un vilain petit canard appelé l'économie du développement. Il faisait un tas de suppositions étranges et de raisonnements contraires à la logique, et toutes les autres disciplines des sciences économiques se moquaient de lui. Mais au fur et à mesure qu'il grandit, ses muscles théoriques se développèrent, ses affreuses suppositions disparurent, et grâce à l'importance qu'il accorda aux institutions et aux imperfections des marchés, il finit par être envié de tous les autres.

C'EST LÀ L'HISTOIRE de l'économie du développement, un peu imagée, telle que nous la racontent Hoff et Stiglitz. L'histoire est plaisante, d'autant qu'elle a l'avantage de correspondre, dans l'ensemble, à la réalité, du moins si on l'interprète dans un certain sens.

Je pense que dans l'ensemble, la description qui est faite des conceptions de la génération actuelle d'économistes du développement sur *la façon dont l'économie fonctionne* est pertinente. Peu d'économistes critiqueront l'opinion des auteurs selon laquelle les carences des marchés sont assez importantes pour que l'on rejette le modèle d'Arrow-Debreu et ses marchés complets. Par ailleurs, il est aujourd'hui largement admis que la négociation au sens de Coase n'est tout simplement pas une manière réaliste d'intégrer les effets externes impliquant un grand nombre d'acteurs, et souvent plus d'un marché. Abstraction faite du second théorème sur le bien-être, rares sont ceux qui croient encore que les problèmes d'efficacité et de croissance peuvent se résoudre indépendamment des problèmes de répartition.

Les désaccords sont cependant plus fréquents, dans la communauté des économistes du développement, en ce qui concerne l'application que les décideurs politiques doivent faire de tout cela. Nombreux sont ceux, surtout parmi les économistes de la pratique du développement, qui seraient fondés à dire: «D'accord, les marchés, en Afrique, ça ne fonctionne pas, mais alors qu'est-ce qui fonctionne?» En d'autres termes, là où il y a des carences dans les marchés, il y en a aussi dans les Etats, et il n'est pas du tout évident que le remède (sous forme d'une intervention accrue de l'Etat) ne sera pas pire que le mal (la carence des marchés).

Tout cela est parfaitement exact. Et c'est pourquoi, affirme-t-on – et là, nous voyons poindre la profession de foi – les gouvernements devraient peut-être s'en tenir à leur rôle traditionnel qui consiste à garantir l'applicabilité des contrats, à mettre sur pied une régle-

mentation, à protéger les droits de la propriété, à diffuser l'information, à maintenir la stabilité de la monnaie et à assurer un niveau suffisant d'investissement en capital humain et en infrastructure.

Hoff et Stiglitz ont une réponse à apporter à cette vision « rétro-néoclassique ». Leur position, en résumé, est que la notion de carence de l'Etat est trop large pour être utile. L'intervention de l'Etat n'est pas toujours un échec, et même lorsque c'est le cas, il existe plusieurs degrés possibles d'échec. C'est pourquoi, affirment les auteurs, ce dont nous avons besoin, en tant que décideurs politiques, c'est d'une théorie structurée qui explique pourquoi et où l'Etat échoue. Une partie importante et intéressante de l'article présente au lecteur certaines des dimensions virtuelles d'une telle théorie.

Ce qui n'apparaît pas dans l'article, et peut-être est-ce logique, c'est ce que pourrait être, selon les auteurs, le domaine réservé de l'Etat. En particulier, on ne voit pas très bien si, une fois mieux compris la problématique de l'Etat, il est souhaitable de revenir à la conception rétro-néoclassique. Hoff et Stiglitz indiquent clairement que ce ne sera pas nécessairement le cas, mais ils ne disent pas grand-chose de précis, pour ce qui est de savoir où et pourquoi il serait souhaitable de s'écarter des conceptions habituelles. C'est ce que je me propose de tenter ici : dans mon propos, je me fonde nécessairement sur une conception ad hoc de l'Etat, mais qui présente l'avantage de permettre une approche tout à fait adaptée, et donc peut-être plus efficace pour cerner la vision du monde particulière qui transparait dans ce chapitre. ¹

Les marchés et les carences des marchés

Existe-t-il des carences des marchés qui méritent qu'on y prête attention ? Je souhaiterais commencer par les réponses qui, dans un certain sens, sont les plus évidentes, celles qui relèvent de ce que l'on peut considérer comme les domaines traditionnels de l'action publique. En ce qui concerne l'éducation, par exemple, un certain nombre d'études récentes, consciencieusement menées, ont conduit à penser que dans les pays en développement, les taux de rendement de l'investissement dans l'éducation, pour le secteur privé, sont significativement plus élevés que le coût du capital, sur une base comparable. ² La faiblesse de l'investissement, malgré des taux de rendement très favorables, est le signe soit d'un accès limité au capital soit de l'absence de motivation, de la part des parents, à y mettre le prix. Quelle que soit l'hypothèse retenue, on peut tout au moins affirmer qu'un investissement public dans l'éducation peut permettre d'accroître l'output et peut même amener une amélioration au sens de Pareto.

On peut aussi observer, de manière circonstancielle plutôt que de manière directe, un sous-investissement dans la santé infantile. Des études montrent clairement que les enfants des milieux défavorisés sont plus petits que leur taille potentielle. Un grand nombre d'observations montrent aussi, de manière moins évidente, que les gens les plus petits sont ceux qui gagnent le moins. Enfin, des statistiques indiquent que les familles pauvres n'orientent pas leurs dépenses alimentaires d'une manière qui serait optimale vis-à-vis de la santé des enfants : on recherche généralement trop la « qualité » au lieu de s'attacher à la valeur nutritive. ³ En présence de ces faits, on peut penser que les parents n'accordent pas à la nutrition de leurs enfants l'importance que des calculs de productivité inciteraient à lui accorder.

S'il est aujourd'hui admis, de façon relativement générale, que l'intervention de l'Etat est nécessaire dans le développement du capital humain, la question de savoir quel est le meilleur moyen d'intervenir reste sujette à controverse. La recette traditionnelle – l'investissement dans l'école publique et les hôpitaux – semble s'appliquer avec un relatif succès dans certains cas, mais pas dans d'autres. Ainsi, par exemple, en Inde, dans un certain nombre de régions comme le Rajasthan ou comme Uttar Pradesh, l'enseignement public et le système de santé publique sont moribonds, en raison d'un laisser-aller et d'une corruption généralisée, mais dans d'autres régions (comme par exemple Himachal Pradesh ou Kerala), les choses se passent bien mieux. A ce jour, rien ne laisse penser que les premières prennent le chemin de ces dernières (voir Drèze et Sen, 1995; Probe Team, 1998).

La surexploitation des ressources naturelles et de l'environnement constitue une autre justification, dans la ligne orthodoxe, de l'action publique. Bien qu'il n'existe pas, à ma connaissance, d'analyse empirique rigoureuse prouvant qu'il y a effectivement surexploitation (montrant, par exemple, que le taux de déforestation observé ne correspond pas à ce que les gens veulent), la logique de la théorie, ainsi qu'un simple coup d'œil à la réalité, suffisent à justifier le principe d'une intervention des Etats. ⁴ A ce stade, le problème est que l'intervention des gouvernements ne semble pas avoir permis d'arrêter la déforestation dans le monde en développement. Entre 1990 et 1995, le taux annuel de déforestation des pays à faible revenu a été de 0,7%, ce qui n'est évidemment pas soutenable sur le long terme. Dans les pays à revenus élevés, ce taux a été de -0,2%, ce qui signifie que dans ces pays, la superficie boisée a en fait augmenté (Banque Mondiale, 1999).

Les raisons d'une telle inefficacité de la réglementation gouvernementale dans ce domaine sont controversées. Pendant longtemps, la plupart des économistes ont considéré que les gouvernements des pays en développement comptaient trop sur la réglementation et pas assez sur l'instauration de droits de la propriété sur les ressources naturelles: selon cette vision des choses, si l'on rase les forêts, c'est parce qu'elles n'appartiennent à personne. Les droits de la propriété ont cependant l'inconvénient majeur de n'être efficaces que lorsque quelques individus contrôlent un volume de ressources assez important. Pour prendre un exemple extrême, il est rarement rentable d'entourer de simples arbres de clôtures. Par ailleurs, la conservation des ressources naturelles comme la biodiversité a souvent moins de valeur d'un point de vue privé que d'un point de vue social. ⁵ Tout cela a fait naître un intérêt grandissant pour d'autres moyens de résoudre ce problème. J'aborderai ce sujet plus loin, dans une autre section.

Par ailleurs, les économistes du développement mettent souvent l'accent sur la perte d'efficacité qu'entraîne l'ignorance. Souvent, les gens ignorent quelle est la meilleure voie à suivre ou quelle est la technologie la plus récente, et il est parfois surprenant de voir à quel point ils sont lents à se mettre à la page. Aux Etats-Unis, il aura fallu 20 ans pour que le maïs hybride soit accepté. En Inde, le processus de diffusion des technologies de la Révolution verte est encore plus lent (Munshi, 1999).

Même s'il semble évident qu'il faille tenter d'accélérer ce processus, l'efficacité réelle des programmes gouvernementaux d'extension, qui visent à promouvoir les nouvelles technologies, paraît discutable. En fait, l'existence de programmes d'extension bien établis n'a pas empêché que la diffusion aussi bien du maïs hybride que des variétés de blé et de riz à haut rendement reste lente. Le problème est que les agriculteurs n'accordent aux artisans de cette extension qu'une confiance limitée: ils ont l'impression que ces derniers n'ont sans doute pas assez bien compris la spécificité de leur situation. C'est ainsi qu'au cours de ces

dernières années, de plus en plus d'ouvrages ont mis l'accent sur l'idée que c'était surtout par l'expérience de ses semblables que l'on faisait l'apprentissage des nouvelles technologies et des nouvelles méthodes. Certes, c'est là un moyen appréciable de faire progresser la connaissance, mais qui a ses inconvénients. Du fait que chacun apprenne de l'expérience des autres, quiconque expérimente une nouvelle technologie rend service à ses voisins, et en situation d'équilibre, il y a peu de chances pour que beaucoup d'individus explorent une nouvelle voie. Dans certains cas, ce qui risque de se produire, c'est que chacun s'en tienne à une technologie plus ancienne et plus ou moins inefficace, même si une nouvelle option meilleure est à portée de la main. De manière générale, chacun fait le mauvais choix parce que tous les autres le font.⁶

A ce stade, pour nous résumer, les faits militent apparemment pour la nécessité d'une intervention de l'Etat dans les domaines qui lui étaient traditionnellement réservés, mais l'histoire de ce genre d'intervention est plutôt décevante, et il faut donc repenser le rôle exact de l'Etat. Je passe maintenant aux autres arguments, moins orthodoxes, en faveur de l'intervention de l'Etat.

Shaban (1987) s'est intéressé à la carence du marché foncier à générer les incitations adéquates, et a estimé à 16% la perte de productivité résultant du fait que le propriétaire d'une terre n'est pas celui qui la cultive. Selon Banerjee, Gertler et Ghatak (1998), une réforme renforçant les droits des cultivateurs des terres dans l'Etat de l'ouest du Bengale, en Inde, a permis d'augmenter l'output agricole global de cet Etat de 12%. Ces estimations montrent que la situation de libre marché n'apporte pas les incitations nécessaires à la production agricole, et qu'une forme de redistribution devrait permettre de favoriser à la fois l'équité et l'efficacité.

Un autre domaine ayant fait l'objet de nombreuses études récentes est celui de la relance de la consommation. Le problème est que les pauvres, possédant si peu d'actifs, peuvent avoir du mal à affronter des chutes de revenu, même temporaires. Dans les cas les plus extrêmes, ils peuvent en être réduits à vivre dans un état de semi-famine jusqu'au retour du niveau antérieur de leurs revenus.

Ce fait est controversé. Il semble que l'on observe effectivement, dans les cas les plus graves, des famines, lorsque, comme l'a fait remarquer Amartya Sen, des gens meurent de faim alors même que la disponibilité de la nourriture par habitant n'est parfois qu'à peine inférieure à ce qu'elle était au cours des années précédentes. Heureusement, les famines restent assez rares, et l'on admettra sans doute que nourrir la population, en cas de famine, est du ressort de l'Etat. Par ailleurs, de par leur nature même, les famines sont des événements brutaux qui affectent toute la population d'une région. Prendre les dispositions pour contrer les famines suppose d'impliquer les populations de différentes zones géographiques ou même de différents pays, ce qui n'est pas réalisable en l'absence de certaines structures institutionnelles formelles.⁷ C'est pourquoi la capacité de certains marchés de servir d'assurance contre les famines est sans doute une question moins intéressante que celle de la capacité des habitants de s'assurer mutuellement contre les chocs caractéristiques de leur région.

Cette conception est sans doute celle que l'on retrouve dans la littérature. Presque toutes les études consacrées au partage des risques prennent pour unité naturelle le village (Townsend, 1995 fait exception) et l'on y examine l'effet sur la consommation des crises qui affectent le revenu de manière temporaire. Les résultats de ces études laissent penser que même les individus pauvres et à demi-illettrés sont capables de limiter leur exposition

au risque local de perte de revenu en l'absence de toute aide de l'Etat. Il reste néanmoins vrai qu'au vu des statistiques dont on dispose, on est souvent fondé à rejeter la prédiction d'une assurance parfaite au niveau du village. Deaton (1997), dans une étude sur l'assurance mutuelle en Côte d'Ivoire, observe qu'une chute du revenu courant d'un individu de 1 \$ US, en l'absence de variation du revenu moyen dans le village, peut entraîner une chute de la consommation courante de plus de 35 cents.

On est aussi fondé à penser que ces études risquent de sous-estimer gravement l'effet stimulant d'une absence d'assurance sur la performance. Comme l'a souligné Morduch (1993), un système d'assurance imparfaite a notamment pour effet d'inciter les gens à faire des choix qui réduisent leur exposition au risque. Ce qui peut alors entraîner des distorsions dans les choix des autres, par le biais des retombées pécu- niaires ainsi provoquées.⁸

Bien sûr, l'imperfection du système d'assurance n'implique pas qu'une intervention de l'Etat puisse améliorer la situation du marché, mais il existe des raisons de penser que cela peut effectivement être le cas. Townsend (1995) et Deaton (1997) observent l'un et l'autre des variations dans l'importance de l'assurance sur la consommation d'un village à un autre. Si cette découverte peut refléter des différences invisibles dans les caractéristiques des risques ou dans l'attitude des gens face au risque, il est au moins aussi probable qu'elle reflète des différences d'ordre institutionnel. Après tout, les systèmes d'assurance que l'on peut y observer ont tendance, la plupart du temps, à être informels, et leur applicabilité repose vraisemblablement sur un mécanisme de contrôle et de châtement collectif. Des mécanismes de ce genre ne sont bien évidemment pas à l'abri de comportements de free-riding de la part de ceux qui sont censés en assurer le fonctionnement. Par ailleurs, ces mécanismes devant fonctionner d'eux-mêmes, le problème habituel se pose des équilibres multiples: une assurance efficace n'est possible que dans certains de ces équilibres, et rien ne garantit que les équilibres choisis soient les plus souhaitables.⁹

Une autre limite notable du marché « libre » est le fait que l'accès au crédit soit coûteux et limité. Un accès insuffisant au crédit empêche ceux qui ne disposent pas de fonds de réaliser les investissements les plus adéquats compte tenu de leurs talents. Une telle situation entraîne donc un ralentissement de la croissance, et aggrave les inégalités. Le manque d'accès au crédit est aussi l'une des raisons pour lesquelles l'assurance est imparfaite: si les marchés du crédit étaient parfaits, les fluctuations des revenus à court terme n'auraient pas d'impact sur la consommation.

Aleem (1993) apporte des preuves directes des imperfections du marché du crédit. A partir de statistiques recueillies auprès des bailleurs de fonds au Pakistan, il explique que le coût de mise en place d'un contrat de prêt (qui inclut des coûts de sélection et de collecte d'information), vis-à-vis d'emprunteurs qui ont peu ou pas de bien à gager, est compris entre 35 et 40 cents par dollar prêté. Du point de vue de la collectivité, c'est là un pur gaspillage, qui serait évité si l'Etat donnait tout simplement ce montant aux emprunteurs. Bien sûr, pour pouvoir ainsi faire des cadeaux, l'Etat serait obligé de mettre ses recettes fiscales à contribution, et la taxation a son prix, mais il n'existe aucune raison de penser que l'on peut maximiser la richesse de la société en évitant une redistribution. Nous y reviendrons dans la prochaine section.

Un rôle à jouer pour l'Etat?

Dans la section qui précède, nous avons présenté un extrait de la liste bien plus consistante de domaines, abordés par Hoff et Stiglitz, dans lesquels il est possible d'intervenir pour améliorer la situation d'une économie de marché. Toutefois, l'existence de carences évidentes et coûteuses du marché n'implique pas, en elle-même, que l'Etat ait un plus grand rôle à jouer. En fin de compte, j'ai aussi émis l'idée qu'il fallait repenser l'intervention de l'Etat dans les domaines traditionnels dans lesquels elle se réalise. Dans la présente section, j'explique qu'il est important que nous attendions davantage des gouvernements, du moins dans certains domaines spécifiques.

La redistribution

J'ai déjà suggéré qu'une redistribution serait susceptible de favoriser l'efficacité économique sur le marché du crédit et sur le marché foncier. Pour améliorer la sécurité financière des populations, une certaine redistribution ex post peut aussi être nécessaire. Une redistribution à grande échelle n'est certainement pas chose facile. Les réformes foncières, pour prendre comme exemple les tentatives de redistributions récentes sur une assez grande échelle, ont échoué plus souvent qu'elles ont réussi (voir Banerjee, 2000). On ne saurait en être surpris, si l'on sait que la classe des propriétaires terriens, traditionnellement influente, a intérêt à saboter ce genre de réforme, et qu'elle est susceptible de corrompre ou d'intimider les responsables politiques.

On observe cependant une importante asymétrie entre les tentatives de redistribution qui échouent et celles qui réussissent. Après une réforme ratée, on retrouve plus ou moins le statu quo. Au contraire, une réforme réussie peut nous conduire sur la voie de ce que certains ont appelé le cercle vertueux de la réduction de la pauvreté: lorsque le cultivateur à bail devient le propriétaire du terrain, sa productivité en est augmentée d'autant, et par suite son revenu également. Un revenu plus élevé permet à celui-ci d'épargner davantage et d'investir davantage, ce qui lui permet d'augmenter encore son revenu, et ainsi de suite.¹⁰ On peut tenir un raisonnement similaire en ce qui concerne une carence du marché du crédit. Un accroissement de richesse entraîne une plus grande acceptabilité de crédit. Cela conduit à davantage de crédit, et par suite davantage d'investissements, davantage de revenu, et finalement davantage de richesse. La perspective de s'enrichir peut renforcer la propension des agents économiques à prendre des risques, ce qui se traduira par davantage de richesse et par davantage d'investissements à risque. En fin de compte, l'enrichissement peut conduire les gens à avoir davantage confiance en eux-mêmes et à être plus patients, et par suite à se fixer des objectifs plus ambitieux.

On voit donc que les redistributions qui réussissent s'accompagnent d'un effet multiplicateur, qui rend leur effet de productivité bien plus fort que l'effet direct de la réforme. Par ailleurs, une redistribution réussie peut soulager l'Etat d'autres fardeaux. Lorsque les parents en ont les moyens, ils peuvent investir dans la santé et l'éducation de leurs enfants (et en général, ils le font), déchargeant ainsi l'Etat de cette responsabilité particulière. Lorsque les gens peuvent exercer une activité lucrative, ils sont moins enclins à aller couper des arbres illégalement ou à braconner. En fin de compte, dans les pays en développement, les collectivités suffisamment riches assument souvent une partie de leur propre

infrastructure. ¹¹ La chance de parvenir à une redistribution véritablement efficace peut justifier que l'on prenne le risque de quelques petits ratages. ¹²

Je pense également que la réussite d'une redistribution est bien plus probable si l'on s'est donné la peine de réfléchir sérieusement aux bonnes stratégies et d'appliquer ce que l'on a compris de la théorie des incitations. Premièrement, il est utile d'élargir le champ de la redistribution. Si, par exemple, on redistribue les terres, les membres des classes moyennes des zones urbaines peuvent être des alliés naturels des ruraux pauvres (surtout si ce sont leurs impôts qui financent la réforme), et ils peuvent veiller à ce que la réforme soit réalisée correctement.

Deuxièmement, il existe divers moyens de redistribuer la richesse, et la méthode la plus évidente n'est pas nécessairement la meilleure. Pour prendre un exemple, même si l'objectif est une redistribution plus égalitaire des terres, il ne s'ensuit pas qu'il faille redistribuer les terres. Il peut parfois être préférable de donner aux pauvres les moyens d'acheter des terres. ¹³ Il se peut aussi que l'on puisse parvenir à ce même objectif en adoptant ce que j'ai appelé ailleurs des stratégies d'octroi de pouvoir (voir Banerjee, Gertler et Ghatak, 1998), qui consistent à renforcer le pouvoir de négociation du cultivateur à bail vis-à-vis du propriétaire terrien. Si, par exemple, il n'a plus besoin de compter sur celui-ci pour une aide en situation de détresse (parce que l'Etat aura par exemple mis en place un programme d'aide d'urgence au revenu), il pourra se montrer plus ferme dans ses négociations avec le propriétaire, et ainsi augmenter sa part du gâteau ou gagner en motivation. Les réformes qui renforcent les droits du cultivateur à bail font aussi partie de ce type de stratégie. ¹⁴ De même, donner de l'argent à une famille pauvre n'est pas toujours le meilleur moyen de l'aider.

Troisièmement, les exigences d'éligibilité pour bénéficier d'un tel programme doivent être définies avec précaution. L'absence d'exigences peut s'avérer trop coûteuse, car tout le monde souhaitera être de la partie. A l'inverse, un trop grand nombre d'exigences compliquées distord la motivation des candidats, et ce qui est peut-être plus important, favorise la corruption des fonctionnaires. En ce qui concerne la réforme foncière, par exemple, il peut être trop coûteux de tenter d'identifier ceux qui sont véritablement lésés. Le fait de donner au cultivateur à bail le droit d'acheter la terre peut réduire l'efficacité du programme, mais présente l'avantage de rendre les escroqueries et les magouilles plus difficiles. ¹⁵

Quatrièmement, pour ses bénéficiaires, l'ampleur de cet avantage doit rester relative-ment limitée. Des avantages trop importants attirent l'attention des fonctionnaires cupides, qui s'efforcent alors d'en avoir leur part. A noter que les effets dynamiques du transfert de ressource ne dépendent pas du gain net en bien-être (ce que nous appelons un avantage) mais de l'accroissement net de la richesse du bénéficiaire. En d'autres termes, un programme idéal accroîtra nettement la richesse du bénéficiaire, mais son accroissement de bien-être, à court terme tout au moins, sera limité. De ce point de vue, des programmes d'emploi valent nettement mieux que de simples transferts d'allocations. ¹⁶

Enfin, il peut s'avérer plus facile de subventionner l'accumulation d'actifs par les pauvres que d'effectuer de véritables transferts d'actifs. On pourrait, pour cela, rémunérer les pauvres à un taux supérieur à celui de la rémunération de leurs dépôts bancaires et des autres formes d'épargne qui leur sont accessibles, ou recourir aux fonds publics pour améliorer leur accès aux institutions financières. ¹⁷ Pour ce qui est des emprunts, comme nous l'avons vu, il serait possible d'améliorer substantiellement l'accès au crédit des populations pauvres en favorisant et en développant les institutions de micro-crédit.

Promouvoir l'innovation

L'autre domaine dans lequel l'Etat me semble avoir un plus grand rôle à jouer est la promotion de l'innovation. Comme le soulignent Hoff et Stiglitz, suivant en cela Bloom et Sachs (1998), les fonds manquent cruellement pour financer la recherche d'un vaccin contre la malaria, et c'est là qu'une action publique pourrait faire la différence. Bien sûr, il reste à cerner le mécanisme exact de l'incitation à innover, car comme l'a fait remarquer Kremer (1999), on a vite fait de gaspiller de grosses sommes d'argent.¹⁸

L'exemple de ce que l'on a appelé le micro-crédit est moins évident. Au cours de ces dernières années, un certain nombre d'organisations non gouvernementales (ONG) ont remarquablement mené à bien des actions de prêt aux populations relativement pauvres, dans les pays très pauvres. Elles sont parvenues à associer des taux de remboursement très élevés à des taux d'intérêt relativement faibles – du moins en comparaison des taux pratiqués par les bailleurs de fonds habituels – et cela sans devoir recourir à des subventions massives. Les raisons d'une telle réussite ne sont pas très claires. Certaines ONG (et certains analystes) invoquent les avantages du prêt groupé, et font valoir qu'une sélection minutieuse et un suivi rigoureux des emprunteurs permettent de réduire les problèmes de gestion et d'organisation sur le marché du crédit. D'autres mettent en avant l'importance d'une relation sur le long terme – les emprunteurs s'appliqueraient d'autant plus à rembourser leur dettes qu'ils souhaitent continuer à obtenir des crédits dans l'avenir. Dans un cas comme dans l'autre, on peut penser que l'effet direct de ce changement débouche sur un effet multiplicateur: par suite d'une meilleure motivation des emprunteurs, le taux d'intérêt qui leur est consenti est susceptible de baisser, ce qui accroît à nouveau leur motivation, d'où un nouveau cycle de baisse des taux d'intérêt et ainsi de suite. Ce genre de phénomène d'amplification peut expliquer pourquoi ces programmes ont si bien réussi.¹⁹ Quelles que soient les raisons de leur réussite, il est clair que l'on assiste là à une innovation dans la technologie du prêt. Par ailleurs, l'innovation étant le produit d'un processus à base de tâtonnements et d'erreurs, on a toutes les raisons de penser que d'autres innovations sont réalisables.²⁰

D'importantes innovations ont également été réalisées dans d'autres domaines. Dans la gestion de l'environnement, on admet de plus en plus souvent que les droits de propriété des forêts et des ressources aquatiques devraient être accordés en priorité aux collectivités locales (voir Baland et Platteau, 1996). L'idée est que ce sont les collectivités locales qui sont les plus motivées à protéger l'environnement local, et qu'elles ont les ressources nécessaires pour pouvoir en contrôler efficacement l'utilisation. Au cours de ces dernières années, un certain nombre d'Etats de l'Inde, le Népal et d'autres Etats ont adopté le modèle de gestion conjointe des ressources forestières, caractérisé par un transfert du contrôle de la propriété de l'Etat vers des organismes locaux.

De manière plus générale, je suis convaincu qu'une application créative des idées concernant la conception de ce genre de mécanismes devrait permettre de mieux partager les risques, d'améliorer les systèmes scolaires, et même d'avoir des gouvernements moins corrompus.²¹ Bien entendu, ce n'est pas l'appât du gain qui incitera à réaliser ce genre d'innovation.²² Le rôle de l'Etat peut être de subventionner ceux qui innoveront, mais aussi de créer un contexte politique favorable à ce genre d'innovation. Ainsi, par exemple, une gestion conjointe des ressources forestières suppose la création par l'Etat

d'un cadre institutionnel dont la finalité sera de retirer à l'Etat tout rôle dans la gestion des forêts.

L'Etat a aussi un rôle important à jouer dans la promotion de l'adoption des innovations. D'un certain point de vue, il s'agit surtout d'assurer une coordination entre les individus. Ainsi, par exemple, les systèmes de partage de risque sont efficaces dans la mesure où le groupe concerné comprend un grand nombre d'individus, ce qui aboutit à réduire le niveau global de risque. Personne ne souhaitera s'intégrer dans un groupe comptant très peu de membres. Selon Townsend (1995), ce qui est déterminant, en Thaïlande, c'est la présence d'un leader capable d'assurer la coordination de tous les membres du village intéressés par le partage du risque. Faute d'un tel leader, c'est l'Etat qui pourrait assumer cette fonction.

Dans bien des cas, il s'agit moins d'un problème de coordination que d'un problème de communication. Comme je l'ai souligné précédemment, il semble que les gens soient davantage influencés par l'expérience de leurs pairs que par les recommandations des membres du gouvernement. C'est pourquoi une stratégie efficace, de la part de l'Etat, peut consister à subventionner ceux qui souhaitent expérimenter les nouvelles technologies, à charge pour l'Etat de faire connaître par la suite les résultats de ces tentatives. Ici, c'est peut-être dans l'attitude des dirigeants que doivent se produire les changements les plus déterminants : au lieu de dicter aux gens ce qu'ils doivent faire, il faudra qu'ils apprennent à les laisser expérimenter les diverses options qui s'offrent à eux et décider d'eux-mêmes.

La promotion des innovations, comme toutes les autres entreprises des gouvernements, crée aussi des possibilités de corruption. On peut craindre par exemple que les fonds destinés à encourager l'innovation soient accordés spécifiquement à certains agents économiques. Toutefois, il est clair que ce genre de problème est loin d'avoir, dans ce domaine, la même ampleur que dans le cas d'une redistribution des ressources. En fin de compte, faire obstacle à ce genre d'innovation ne devrait profiter pratiquement à personne. Il est bien possible que ce soit ici l'état d'esprit des décideurs politiques qui représente la contrainte la plus déterminante. Dans l'histoire, il est rare que les administrations étatiques aient accueilli favorablement les idées nouvelles, et ce fait reflète sans doute leur profil incitatif habituel.²³ C'est le changement de ce profil et des attitudes qui lui sont liées qui sera déterminant pour la réussite de ce genre d'entreprise.

Conclusion

Dans les pays en développement, la bonne gouvernance est bien l'une des ressources les plus rares. C'est pourquoi quiconque veut suggérer aux gouvernements de ces pays une nouvelle ligne politique à suivre doit d'abord avoir une idée des sacrifices susceptibles d'y être consentis. Dans la plupart des pays en développement, l'Etat produit de l'acier et de l'électricité, gère des hôtels et des mines, assure le service postal, et bien d'autres choses encore. Il me paraît souhaitable que l'on retire tout cela des attributions de l'Etat, qu'il soit nécessaire ou non de faire de la place pour d'autres activités ou d'autres compétences. Les choses étant ce qu'elles sont, associer un programme de privatisation à un plan subséquent de redistribution devrait permettre de rendre la privatisation plus désirable et la redistribution plus efficace.

Notes

L'auteur tient à remercier Karla Hoff pour ses commentaires détaillés.

1. Dans cette façon de présenter le problème, on ignore le rôle joué par les organisations non gouvernementales (ONG), qui accomplissent de plus en plus de tâches que l'on considérerait jusqu'alors comme relevant de la compétence des Etats. Les ONG ne sont pas à l'abri de la corruption ni de l'inefficacité bureaucratique, et une partie au moins des remarques faites ici devraient s'appliquer également à leur action.

2. Selon une étude minutieuse de Duflo (2000), le taux de rentabilité de l'argent public investi dans la construction de nouvelles écoles primaires en Indonésie, dans les années soixante-dix, était voisin de 10,5 %, compte tenu d'une perte de 20 % due à la fiscalité et d'anticipations prudentes sur la croissance au-delà de 1997. Ce taux est considérablement plus élevé que le taux moyen effectif des obligations d'Etat indonésiennes au cours de la même période, qui a été de 5 % environ. Ce calcul ne prend pas en compte le coût d'opportunité du temps passé à l'école, mais la rémunération potentielle des écoliers du primaire est très faible. Par ailleurs, dans ses calculs, Duflo fait abstraction des gains de ceux qui auraient accompli leur scolarité dans le primaire même avant que ce programme ne soit lancé. On peut supposer que ces enfants ont bénéficié d'avoir désormais des écoles plus proches. Voir aussi Clark et Hsieh (1999) ainsi que Spohr (1999) pour de semblables observations à propos de Taïwan.

3. Pour une étude exhaustive des observations disponibles, voir Strauss et Thomas (1998).

4. Il est difficile d'imaginer que la négociation de Coase permettrait de résoudre le problème, du moins lorsque le nombre de bénéficiaires éventuels est élevé et lorsque l'information sur les goûts des individus est asymétrique. Cette idée a été formalisée par Mailath et Postlewaite (1990).

5. Il vaut également la peine de souligner que le raisonnement selon lequel les droits de la propriété et les marchés libres sont la garantie d'une utilisation optimale à long terme des ressources naturelles repose pour une très grande part sur l'hypothèse d'un nombre assez grand d'agents économiques capables d'une bonne perception des enjeux à long terme, et capables et motivés à se lancer dans un arbitrage sur une très longue période. Il n'est pas sûr qu'une telle supposition soit raisonnable en ce qui concerne les pays en développement. Baland et Platteau (1996) proposent une discussion plus élaborée sur l'opportunité de la privatisation.

6. Banerjee (1992) ainsi que Bikhchandani, Hirschleifer et Welch (1992) proposent des analyses théoriques des effets des retombées en termes d'apprentissage. Les analyses empiriques de Besley et Case (1994), Foster et Rosenzweig (1995), ainsi que Munshi (1999) concluent à une corrélation, à l'échelle d'un village, dans la planification des décisions d'adopter une nouvelle technologie agricole, même une fois que l'on a écarté toutes les autres sources évidentes observables d'une telle corrélation. Ce qui laisse penser que le phénomène d'apprentissage par l'expérience des autres joue effectivement son rôle. Par ailleurs, Foster et Rosenzweig aussi bien que Munshi apportent les preuves convaincantes de certaines autres prédictions du modèle de l'apprentissage social.

7. Ainsi, par exemple, l'applicabilité des contrats d'assurance transfrontaliers est problématique en l'absence de dispositions juridiques internationales.

8. Pour une présentation formelle de cette argumentation, voir Banerjee et Newman (1998).

9. Pour la modélisation d'un système d'assurance sous la forme d'un jeu à répétition, voir Kimball (1988). Selon Greif (1993), l'histoire joue un rôle important dans le choix des ensembles d'équilibres possibles.

10. Ce genre de cercle vertueux et sa contrepartie, le cercle vicieux de la pauvreté, ont été modélisés par Banerjee et Newman (1994) ainsi que Galor et Zeira (1993). Selon Banerjee et Newman (1993), il peut exister d'autres cercles vertueux et d'autres cercles vicieux, si nous tenons compte du fait que le taux de salaire est un facteur endogène.

11. Un grand nombre de villes et de villages en Chine, de même que la ville textile de Tirupur en Inde, sont des exemples de ce genre de collectivités.

12. Cela est particulièrement vrai lorsque la pression politique des pauvres est suffisamment forte pour que le gouvernement soit obligé de faire un geste à leur intention de temps à autre. Si ce geste est réellement coûteux sans pour autant permettre aux pauvres de sortir de la pauvreté – comme c'est souvent le cas – il nous faut comparer le coût de tous les gestes qu'il faudrait faire à l'avenir avec le coût actuel d'une réforme à grande échelle.

13. Un certain nombre de programmes récents de redistribution des terres ont été orientés dans ce sens (ce que la Banque Mondiale appelle une réforme foncière assistée par le marché). Pour une discussion sur les avantages et les inconvénients d'un octroi de fonds en lieu et place d'une redistribution des terres, voir Banerjee (2000).

14. Il faudrait souligner que toutes ces stratégies d'octroi de pouvoir ne sont viables que dans des conditions bien spécifiques.

15. Je discute des questions de conception des réformes foncières dans Banerjee (2000).

16. Si l'on suppose que le marché du travail est imparfait. Il existe cependant un certain nombre de preuves que les populations des zones rurales connaissent un sous-emploi pendant la saison sèche, et il existe déjà dans plusieurs pays des programmes d'emploi des populations rurales consistant à faire travailler les ruraux sur des projets publics pendant la saison sèche. A noter également que cette argumentation concernant l'emploi de substitution diffère du raisonnement plus habituel qui met l'accent sur le rôle de sélection des exigences en matière de qualification (voir Besley et Coate, 1992).

17. Il existe vraisemblablement une demande substantielle non exprimée, au sein de la population pauvre, pour des outils d'épargne offrant des taux de rendement modérés. Aportela (1998) estime que le programme Pahnal, au Mexique, qui a permis d'augmenter substantiellement l'accès des pauvres à des instruments d'épargne modérément rémunérateurs (le taux de rendement effectif, dans le programme le plus populaire, le Cuentahorro, ne dépassait pas 2 à 3 %), a fait passer leur taux d'épargne d'environ 3 % à près de 10 %.

18. Kremer (1999) propose aussi un mécanisme destiné à éviter un certain nombre de ces problèmes.

19. L'effet d'une subvention étant aussi amplifié, même les subventions plutôt modestes que reçoivent ces organisations peuvent contribuer de manière significative à leur réussite.

20. En fait, c'est la lecture que je fais des récents articles (Laffont et N'Guessan, 1999; Rai et Sjöström, 1999) selon lesquels il est possible d'apporter des améliorations à ces systèmes de prêt groupé.

21. Il devrait être possible, par exemple, d'améliorer la qualité de l'enseignement public en adoptant de meilleurs systèmes d'incitation à l'égard des enseignants. Octroyer davantage de pouvoir et de ressources à une association de parents d'élèves peut être un moyen d'y parvenir. Une stratégie plus radicale consisterait à donner aux parents des bons de scolarisation et de leur permettre de choisir d'envoyer leurs enfants dans des écoles privées.

Voir Banerjee (1997) pour une discussion sur la manière de repenser l'Etat dans le sens d'une réduction de la corruption.

22. Quoi qu'il en soit, on ne peut jamais dire que le marché est source des incitations optimales à l'innovation, même dans le cas de biens nettement plus échangeables: voir Aghion et Howitt (1998).

23. Ainsi, par exemple, selon le stéréotype populaire, les fonctionnaires ne sont pas récompensés lorsqu'ils réussissent mais ils sont sanctionnés pour les carences importantes.

Commentaire

Debraj Ray

LE CHAPITRE DE HOFF ET STIGLITZ récapitule les nouvelles approches théoriques de l'étude du développement économique. La littérature que commentent les auteurs est fondamentale pour notre compréhension du processus de développement. Il est temps que ces travaux deviennent les lectures habituelles des étudiants, et ce chapitre devrait contribuer utilement à cet objectif.

Dans les brefs commentaires qui suivent, je résume les nouvelles conceptions en la matière, principalement pour apporter un complément au chapitre de Hoff et Stiglitz, mais aussi pour souligner un ou deux domaines qui pourraient mériter davantage d'attention.

La littérature traditionnelle, en matière d'économie du développement, est le plus souvent basée sur le modèle de croissance néoclassique, lequel repose sur les hypothèses qui suivent et tente d'en cerner les implications :

Dans les pays où manque le capital, le taux de rentabilité devrait être plus élevé. Si ces pays épargnaient la même proportion de leur revenu que les pays riches, et s'ils connaissaient les mêmes taux de croissance démographique, leur revenu par habitant croîtrait plus vite. Il s'ensuit que toutes choses égales par ailleurs, on devrait observer une convergence entre les différents pays du monde, en termes de revenu par habitant. Si nous observons en fait des différences systématiques, cela signifie que d'autres facteurs, comme l'épargne ou le taux de croissance démographique, diffèrent selon les pays.

Selon cette vision des choses, d'où viennent les différences? A ce stade, on invoque divers facteurs d'ordre culturel, historique ou même religieux: des cultures corrompues, des attitudes sociales problématiques, entraînant une forte fécondité, l'absence d'éthique protestante, le manque de démocratie, l'incompétence des gouvernements, des traditions qui favorisent une consommation ostensible... vous voyez le tableau.

C'est là la situation – insatisfaisante, de mon point de vue – dans laquelle l'économie du développement s'est débattue pendant plusieurs décennies. Il est important de bien comprendre qu'il ne s'agit pas là d'une simple vision du monde: une telle conception exerce une influence non négligeable sur la politique. Toute action publique devrait alors consister, de manière insistante, à tenter de faire croître des variables comme les taux

d'épargne ou de réduire des variables comme les taux de croissance démographique. Ce type d'action publique devrait revêtir un caractère permanent, sous peine de voir les différences « fondamentales » entre les pays, entre les sociétés, reprendre le dessus.

Cette conception du développement comme une forme conditionnelle de convergence (avec pour condition que les éléments fondamentaux conviennent) est maintenant relativement critiquée. Selon cette conception, on obtient une croissance durable en réglant des paramètres tels que le taux d'épargne et en faisant en sorte qu'ils ne bougent plus, au moyen d'une série judicieuse d'interventions politiques. Au pire, si les coûts de mise en place sont élevés, si les économies d'échelle et autres « non-convexités » prennent de l'ampleur au niveau de l'économie nationale, des transferts de ressources à grande échelle peuvent s'avérer nécessaires entre les pays industrialisés et les pays en développement, pour compléter cette politique. Cependant, comme l'affirment avec raison Hoff et Stiglitz, il est difficile de voir quelles sont les économies d'échelle qui entrent en jeu au niveau national, et dans tous les cas de figure, « même l'impact d'un transfert de fonds sur la croissance économique reste limité ».

Dans la littérature dont il est question dans ce chapitre, le point de vue adopté est assez différent. En bref, on peut trouver dans cette littérature l'idée implicite – ou du moins l'hypothèse de travail – selon laquelle il n'existe pas de différence fondamentale entre une société et une autre. En fait, dans une société qui serait fondamentalement la même, on pourrait observer des modes de comportement très différents. L'héritage initial de l'histoire ferait passer au second plan les anticipations et d'autres variables plus concrètes comme la répartition des actifs, et produirait inévitablement ce genre de situation auto-entretenu, durablement différenciée d'une société à une autre.

La lucidité avec laquelle Hoff et Stiglitz exposent le problème me donne l'occasion d'y ajouter un petit supplément quelque peu abstrait – mais néanmoins utile, j'espère. Il sera souhaitable de faire la différence entre deux formes d'équilibres auto-entretenus (la terminologie est empruntée à Mookherjee et Ray, à paraître).

Un phénomène de persistance par inertie

Il s'agit des équilibres multiples que Hoff et Stiglitz abordent en détail. Ils illustrent magnifiquement ces équilibres en recourant à des modèles dans lesquels, par exemple, plusieurs taux d'épargne cumulés, ou plusieurs taux de recherche et développement, ou plusieurs degrés d'applicabilité des droits de la propriété peuvent persister avec les mêmes éléments fondamentaux. Je souhaiterais souligner un autre aspect de cette multiplicité, ce que reflétera mon choix en matière de terminologie.

A tout moment, un équilibre particulier s'observe, qui peut s'être instauré il y a plus ou moins longtemps. Supposons qu'il s'agisse du plus mauvais équilibre des exemples donnés par Hoff et Stiglitz. Rosenstein-Rodan (1943) et Hirschman (1958) ont affirmé que c'est cette situation initiale – le fait qu'initialement, nous nous trouvions, par la force de l'inertie, dans le mauvais équilibre – qui peut constituer ce que l'on entend par sous-développement. En même temps, l'idée que des équilibres multiples puissent être la vraie cause de tout cela ne semble pas préoccuper ces auteurs (bien que certains aient redécouvert récemment ce phénomène et s'y soient longuement attardés). Une question plus difficile

est de savoir comment un équilibre particulier peut être figé par la force de l'inertie de l'histoire, et comment il est possible de débloquent la situation.

Malheureusement, de ce point de vue, le paradigme de l'équilibre multiple ou du jeu de la coordination n'est que de peu d'utilité, au-delà du fait de montrer que la multiplicité peut exister. Le même paradigme, précisément, ne permet pas d'expliquer l'inertie de l'histoire: si l'on répète une expérience d'équilibre multiple, toutes sortes d'équilibres dynamiques apparaîtront, y compris les situations dans lesquelles la société alterne entre les bons et les mauvais équilibres, de toutes sortes de manières adroitement coordonnées.

Cette indétermination et cette manière d'ignorer l'inertie ont récemment fait l'objet de la préoccupation des spécialistes en macroéconomie et des économistes du développement, même si jusqu'ici l'on n'a fait qu'effleurer le sujet. ¹ Rosenstein-Rodan et Hirschman se sont certainement intéressés à cette question, mais sans réaliser d'avancées notables dans ce domaine, comme en témoigne le débat sur la croissance «équilibrée» et «déséquilibrée», un sujet particulièrement prisé dans les années cinquante.

Je souhaiterais faire valoir que le problème mérite que l'on y consacre beaucoup d'attention. Qu'on me laisse souligner qu'il s'agit bien davantage que d'une simple application de la théorie économique «actuelle» du développement. En fait, il n'existe tout simplement pas à ce jour de théorie cohérente sur ce type de «transition» d'un équilibre à un autre (il n'existe pas davantage de théorie sérieuse concernant une inertie des anticipations). ²

Il va sans dire qu'une vision particulière de la politique économique tiendrait une place centrale dans une telle théorie de la transition. En ce monde, il n'y a pas lieu d'envisager une politique persistante (bien que je ne veuille pas dire par là qu'une telle politique ne soit jamais souhaitable dans d'autres cas de figure). Dans cette optique, la politique économique est un outil permettant de faire basculer un équilibre. La caractéristique la plus importante de ce genre de politique, c'est d'être intrinsèquement éphémère: une fois l'équilibre renversé, le nouvel équilibre se formera de lui-même.

L'auto-renforcement historique

L'auto-renforcement historique par inertie est une caractéristique des équilibres multiples. C'est ce qui nous incite à nous intéresser aux croyances et aux anticipations des agents économiques, lesquelles les enferment dans un de ces équilibres. Cette conception du sous-développement peut utilement s'enrichir d'une approche voisine mais distincte. Il s'agit de remarquer que l'héritage de l'histoire peut effectivement déterminer différents ensembles d'équilibres possibles (abstraction faite de la multiplicité possible à l'intérieur de chaque ensemble). En bref, l'histoire peut imprimer une trace persistante dans le futur, et pas seulement à travers la détermination des anticipations.

Hoff et Stiglitz envisagent ces équilibres, et affirment que la pression de l'histoire peut avoir des origines aussi diverses que la structure juridique, les traditions, la réputation des groupes (voir aussi Ray, 1998, en particulier ch. 4). A noter que la question que j'ai soulevée dans la section précédente est ici moins pertinente. Le problème de l'explication de l'inertie des anticipations ne se pose plus ici, dans la mesure où l'auto-renforcement historique peut coexister avec un équilibre unique (dans un contexte historique donné). Une autre question émerge cependant, aussi importante pour la politique, si ce n'est davan-

tage : comment les changements intervenant dans les « conditions initiales » se traduisent-ils en termes de changement d'équilibre (ou d'équilibre à long terme) ? A titre d'illustration, je m'attacherai à ce qui est peut-être l'exemple le plus important d'auto-renforcement historique : celui qui résulte d'inégalités initiales dans la distribution des actifs.

Remarquons que le modèle de croissance néoclassique habituel prédit la disparition à long terme des différences de dotations initiales d'un pays à l'autre (du moins sous certaines conditions). On retrouve ce genre d'argumentation dans certaines des théories de la première et de la seconde générations concernant la dynamique de la distribution du revenu (voir par exemple Champernowne, 1953 ; Loury, 1981). On peut y voir des répliques du modèle de croissance néoclassique tournant en parallèle, sans qu'il y ait d'interaction entre les individus. Dans le modèle de croissance habituel, le postulat des rendements décroissants nous éloigne du contexte historique, et la prise en compte de l'incertitude (dans le contexte qu'envisage Loury, par exemple), tout en relativisant la notion déterministe de convergence, ne fait rien pour compenser cela.

Plus récemment, on a vu apparaître des modèles d'inégalité qui mettent l'accent sur l'interaction entre les individus. Dans ces théories, la distribution des actifs, à un moment quelconque, exerce un impact sur les variables macroéconomiques telles que les prix à l'équilibre et les salaires, ou le niveau d'emploi et l'output à la date considérée. Une raison importante pour laquelle l'inégalité affecte ces variables est que typiquement, les marchés de crédit sont absents ou imparfaits. Les contraintes liées à la richesse affectent donc les décisions sur le marché. Dans de tels scénarios, les inégalités initiales risquent de se reproduire à chaque période, ou même de s'amplifier. Le lien entre les inégalités « initiales » et les inégalités « finales » peut être complexe, comme le montre l'exemple suivant. (La discussion qui suit s'inspire de Mookherjee et Ray, 2000.)

Supposons que l'on produise un output à l'aide de deux sortes de main-d'œuvre : qualifiée et non qualifiée. A chaque date, il existe une génération d'individus dont certains sont qualifiés et les autres non. Le salaire qu'ils reçoivent dépend de leur niveau de qualification, et ils peuvent en consacrer une partie à leur propre consommation et une autre à un investissement dans leur progéniture. Pour simplifier, nous supposons que l'investissement nécessaire est nul si l'enfant doit ne pas acquérir de qualification, et égal à un certain coût fixe si l'enfant doit acquérir une qualification. Chacun maximise sa fonction d'utilité, qui dépend de sa propre consommation et de l'utilité de sa progéniture (comme chez Loury, 1981). La même histoire se répète d'une période à l'autre.

Si les salaires étaient constants, nous serions dans le cas d'un modèle d'inégalité « non interactive ». Mais je considère que les salaires dépendent de la proportion d'individus qualifiés dans la génération étudiée, les deux types de salaires augmentant jusqu'à des niveaux très élevés lorsque cette proportion devient très faible (la fonction de production globale nécessite les deux types de main-d'œuvre). Nous avons alors un modèle typiquement « interactif ».

Supposons que tous les individus d'une génération particulière soient égaux en richesse. Peuvent-ils tous faire les mêmes choix en ce qui concerne l'éducation de leurs enfants ? La réponse, en général, est non. Si tous choisissent de ne pas assurer à leurs descendants une formation, la rentabilité de la main-d'œuvre qualifiée sera considérablement élevée, ce qui incitera une partie de la population à offrir une éducation aux enfants (ce sera vrai dans la mesure où les marchés du crédit ne feront pas entièrement défaut). De même, tous les parents ne pourront pas assurer la formation de leurs enfants si une main-d'œuvre non

qualifiée reste nécessaire à la production. Ainsi – et précisément à cause de cette interdépendance – des agents économiques identiques seront conduits à faire des choix différents. Cela signifie, bien entendu, que du point de vue de la génération suivante, des inégalités apparaîtront. Ces inégalités peuvent s'accroître pour les générations suivantes.

En même temps, à partir d'autres situations initiales, en termes de distribution des ressources, les inégalités peuvent se réduire progressivement d'une génération à l'autre. Enfin, il existe aussi des répartitions initiales – en général, multiples – qui se perpétuent.

Dans l'optique de l'auto-renforcement historique, la multiplicité des équilibres qui se produisent dans le cas de la persistance par inertie fait place à une multiplicité d'états stables. Les implications politiques sont différentes. Dans ce contexte, les interventions de l'État doivent être centrées non plus sur le passage d'un équilibre à un autre (à travers l'instauration d'une réglementation temporaire par exemple) mais sur un changement concernant des dispositions objectives, comme par exemple les droits de la propriété. Par ailleurs, l'exemple qui précède suggère qu'une politique interventionniste doit tenir compte de la dynamique qui suivra l'intervention de l'État : l'intervention peut s'avérer inutile si les inégalités sont susceptibles de se re-développer.

En même temps, dans la mesure où existent divers cas possibles de répartitions durables, certains types de mesures concernant l'instauration et l'applicabilité des droits de la propriété feront sans doute la différence. Ce sont des questions qui appellent un progrès des théories économiques sur l'évolution des inégalités (et non simplement des théories sur les états stables). Comme l'expriment Hoff et Stiglitz, si, dans une telle conception du monde, la politique économique « demande moins de ressources, il se peut qu'elle demande davantage de compétences ».

L'information et le crédit

La discussion qui précède nous conduit à une conclusion qui vaut que l'on y prête attention. Tout d'abord, en poursuivant avec le thème des prescriptions politiques, les modèles d'auto-renforcement historique nous amènent à nous pencher non seulement sur les inégalités initiales mais aussi sur les imperfections des marchés de crédit. Compte tenu des obstacles considérables à la redistribution des actifs, du point de vue politique comme du point de vue de l'information, il n'est sans doute pas exagéré de dire que de tous les problèmes de politique auxquels sont confrontés les pays en développement, le problème de la réforme du marché du crédit est le plus important. Avec l'accélération du rythme du développement et la mobilité croissante des ressources, la manière dont les marchés informels du crédit servent leur clientèle peut empirer, et non s'améliorer.³ C'est là le résultat d'une obsolescence des réseaux informationnels, qui seront vraisemblablement remplacés – mais pas tout de suite – par des bases de données permettant de retracer l'historique du crédit de chaque individu. C'est pourquoi je classerais l'étude des marchés de crédit (avec des flux d'information limités) parmi les priorités, aussi bien d'un point de vue théorique que d'un point de vue politique.

Quelles sortes de questions peut-on bien se poser, en ce qui concerne la politique des marchés de crédit ? Plusieurs questions viennent à l'esprit, certaines d'entre elles étant mentionnées par Hoff et Stiglitz.

• Serait-il possible de concevoir que des banques acceptent des formes de garanties subsidiaires non conventionnelles, comme par exemple des produits agricoles ou de la main-d'œuvre? (Certainement, si les banques s'intéressaient à la littérature consacrée aux contrats entrelacés.)

• Le prêt de groupe peut-il compenser, ne serait-ce qu'en partie, une applicabilité limitée des contrats? (Ce serait possible si les emprunteurs en savaient davantage les uns sur les autres que n'en savent les banques, comme on peut le lire chez Ghatak, 1999 ou Van Tassel, 1999.)

• Une expansion du crédit aux banques formelles ou aux grands bailleurs de fonds profiterait-elle, en fin de compte, aux emprunteurs pauvres? (Peut-être pas, si l'on en croit Floro et Ray, 1997, Hoff et Stiglitz, 1997, ou Bose, 1998.)

• De quelle manière la propriété, ou même l'usufruit, peuvent-ils affecter l'accès au crédit?

• Les critères d'applicabilité des prêts en capital fixe sont-ils fondamentalement différents de ceux des prêts en capital main-d'œuvre?

• Sur quoi repose un marché de crédit informel lorsque les flux d'information sont limités?

Dans ces domaines, la recherche théorique a beaucoup à faire.

Pour nous résumer, il est possible de définir trois implications de cette conception émergente pour le développement économique.

Notre compréhension. La convergence, même dans sa forme « conditionnelle », qui est la plus fantaisiste, est essentiellement une théorie atemporelle. Les différences économiques initiales devraient finalement disparaître, à moins que ne se produisent certaines divergences fondamentales entre les sociétés. Le fait de croire à ces principes – en supposant qu'ils ne s'appliquent pas de manière restrictive à des domaines anodins comme la géographie ou le climat – peut profondément modifier notre vision du monde. Il s'agit certainement là d'une vision du monde très différente de celle qui se dégage des théories de la multiplicité des situations auto-entretenuées dans des sociétés identiques (par ailleurs). Cette conception ne se fonde pas sur l'économie fondamentale ni sur les différences culturelles pour expliquer la divergence de revenu ou de richesse d'un pays à l'autre, et tient véritablement compte de l'histoire. Il s'agit d'une approche élargie, celle que de nombreux auteurs ont aujourd'hui adoptée et que Hoff et Stiglitz résumant si bien.

Qu'est-ce qui est exogène? Un certain nombre de facteurs qui étaient traditionnellement considérés comme fondamentaux sont maintenant à portée de la main. Ainsi, par exemple, on peut aujourd'hui considérer une « culture de la corruption » comme une situation d'équilibre auto-entretenu dans une société qui semblerait aussi bien ne pas être corrompue dans une situation d'équilibre différente. Cela vaut également pour une variété de phénomènes aussi variés que la fécondité, l'hyper-inflation, les normes technologiques, les taux d'épargne, et les normes et comportements sociaux. Cette ouverture des boîtes noires, comme l'appellent Hoff et Stiglitz, est tout à fait dans la ligne des commentaires des paragraphes qui précèdent. Si notre conception du monde ne nous permet pas de croire à des différences fondamentales, alors toutes les différences doivent être expliquées. C'est au moins là l'objectif ambitieux de ces développements théoriques.

Les implications en politique. D'un point de vue méthodologique global, les implications, en politique, sont de deux types. Tout d'abord, certaines mesures politiques ont

vocation de permettre de surmonter le phénomène de persistance par inertie. Elles consistent essentiellement à promouvoir un déplacement vers un nouvel équilibre ne nécessitant pas une intervention permanente. Cela ne signifie pas que de telles mesures soient sans coût en termes de compétences décisionnaires: comme l'ont fait remarquer Hoff et Stiglitz, ainsi que de nombreux autres auteurs, des interventions délicates sont nécessaires pour venir à bout d'un éventuel cercle vicieux d'anticipations. Par ailleurs, de telles mesures politiques peuvent être coûteuses en termes de ressources, surtout en ce qui concerne le suivi de la transition vers le nouvel équilibre.

Le deuxième type de mesure comprend des mesures destinées à surmonter l'auto-renforcement historique. Ce sont des mesures politiques différentes, qui supposent une intervention de l'Etat dépassant le cadre des questions de coordination. Il peut être nécessaire de redistribuer la richesse, ou peut-être certains actifs tels que les terres. Il se peut qu'il faille aussi changer la structure des droits d'usufruit. Ces mesures politiques se fondent sur la présomption théorique que l'histoire compte. (S'il fallait faire complètement abstraction de l'histoire, soit la répartition initiale des ressources n'importerait pas, soit les changements qui y seraient apportés seraient toujours réversibles.)

Notes

1. Voir par exemple Krugman (1991); Matsuyama (1991); Chamley et Gale (1994); Adserà et Ray (1998); Cooper (1999).

2. Bien sûr, il est possible de construire un modèle dans lequel la situation historique interdit tout simplement le bon équilibre, parmi les résultats possibles. J'aborderai un peu plus loin des exemples de ce genre de théorie, mais il faut noter qu'il s'agit là de théories des états stables multiples, et non de modèles d'équilibres multiples.

3. Sur ce point, voir Ghosh et Ray (1996); Ray (1998 : ch. 14); Banque Mondiale (1999).

*Réflexions
des Prix Nobel*

Des priorités pour la recherche

Lawrence R. Klein

DE MON POINT DE VUE, la recherche sur le développement économique devrait s'orienter sur la construction de modèles pour l'intégration des économies en développement dans un système mondial, ainsi que sur l'élaboration de scénarios intéressants orientés vers le renforcement de la performance économique, de la manière la plus souple, dans les économies émergentes. Dans ce contexte, j'identifie les besoins suivants :

1. L'intégration d'un module démographique représentant en détail la population et les tendances étroitement corrélées.
2. La possibilité de produire des profils de répartition du revenu et de la richesse pour juger de la situation de la population dans l'ensemble.
3. Un système de performance sectorielle globale, à partir d'un système standard d'input-output mais orienté vers l'analyse de sujets tels que le progrès technologique et l'évolution des relations entre les secteurs primaire, secondaire et tertiaire dans un pays.
4. L'intégration des économies en développement dans le commerce international et dans le système des paiements en évolution.
5. L'analyse des flux financiers, modélisés, dans la mesure du possible, d'après les interactions du système d'input-output.
6. L'extension du champ des indicateurs du développement bien au-delà des éléments mentionnés précédemment, pour englober des notions telles que la santé, l'éducation, la communication, la protection de l'environnement ou la coexistence pacifique.

Naturellement, ces six champs d'analyse font déjà l'objet de recherches sous une forme ou sous une autre, mais il ne me semble pas qu'ils soient étudiés d'une manière appropriée, qui permette de les rassembler tous en un système cohérent et gérable. Il existe entre eux, en particulier, une étroite interdépendance. On peut les analyser soit un par un, soit globalement, selon leurs effets de feedback.

Je pense que l'information, le développement des logiciels et le hardware sont aujourd'hui disponibles et accessibles aux profanes, ce qui doit permettre un progrès significatif dans le développement d'un système global cohérent. Par petites étapes, nous avons pu étendre le modèle UN-LINK au-delà des flux commerciaux et de la comptabilité sociale ordinaire. Les flux financiers pourraient constituer la prochaine étape, qui culminerait en un système à l'échelle mondiale, aussi large et complet que possible. Pour certains pays

comme les Philippines ou le Chili, on a regroupé des données démographiques (l'âge et le sexe) pour améliorer la prise en compte de la natalité et de la mortalité par le module de la population totale. La répartition du revenu par tranche, par âge et par sexe a pu être introduite avec succès dans l'analyse pour les Philippines et le Chili. Ces étapes donnent une idée de ce qu'il serait possible de réaliser sur une échelle bien plus grande.

Les divers indices du développement qui sont régulièrement tabulés dans les *Human Development Reports* du Programme des Nations Unies pour le Développement constituent une excellente source d'information pour approfondir le sixième point de la liste qui précède.

Une théorie des échanges s'impose

Douglass C. North

EN ÉCONOMIE DU DÉVELOPPEMENT, la problématique est simple. Nous abordons cette matière avec le bagage de la théorie néoclassique, un appareil théorique statique qui, dans sa forme originale tout au moins, suppose des marchés parfaits. A propos du développement, ce que nous cherchons à comprendre, c'est le processus de formation, d'évolution et de développement des marchés politiques aussi bien que des marchés économiques, et la manière dont se déroule ce processus. Pour ce faire, il nous faut développer un nouveau corpus de théorie, ou tout au moins apporter des changements aux théories existantes, pour les associer aux éléments de la théorie néoclassique qui gardent leur valeur. Cela signifie qu'il nous faut, en premier lieu, parvenir à une bonne compréhension de la nouvelle économie institutionnelle, puisque l'évolution des institutions est une des sources fondamentales des changements politiques et économiques, et puisque les institutions formelles constituent le seul instrument dont nous disposons pour modifier la manière de fonctionner d'une économie. En second lieu, il nous faut développer un ensemble d'outils théoriques en économie politique, car c'est le politique qui spécifie et qui applique les règles du jeu économique, et nous n'avons pas encore cette bonne compréhension des mécanismes d'interaction entre la politique et l'économie, qui nous permettrait de mieux dominer le sujet. En troisième lieu, il nous faut parvenir à mieux comprendre les normes sociales et les contraintes informelles qui sont fondamentalement à l'origine des bonnes ou des mauvaises performances des pays en développement. Il nous faut, pour cela, recueillir auprès des anthropologues et des sociologues ce qu'ils ont pu découvrir concernant les contraintes informelles, et intégrer cette connaissance dans la théorie économique et politique, afin de pouvoir parvenir à certaines généralisations qui nous aideront à progresser.

La problématique est simple. Nous connaissons les conditions aussi bien économiques qu'institutionnelles nécessaires à l'efficacité économique. Ce que nous ignorons, c'est comment il est possible de les réaliser. Il nous faut donc un corpus théorique permettant d'analyser le processus de l'évolution économique, politique et sociale. Une fois munis d'une telle théorie, nous progresserons bien mieux dans la résolution des problèmes de développement.

Quand les étincelles et les particules jaillissent de l'enclume de la croissance

Paul A. Samuelson

LA NOUVELLE THÉORIE DE LA CROISSANCE n'est pas aussi nouvelle qu'elle le croit. Sachant cela, on ne sera pas surpris d'apprendre que l'ancienne théorie de la croissance n'est pas aussi dépassée qu'on a tendance à la dépeindre. L'une et l'autre, avec le temps, s'avéreront moins utiles que leurs tenants l'espèrent ou l'ont affirmé. L'une et l'autre s'avéreront contenir davantage d'éléments et d'hypothèses toujours valables et vérifiables que ce que des nihilistes cyniques ont prétendu. La combinaison de leurs savoirs respectifs représentera moins que la somme de ces savoirs pris séparément. Que dire d'autre ?

L'accroissement du capital, ou le premier élixir de la croissance

L'histoire économique, aussi bien que la logique économique la plus vraisemblable, font de « l'accumulation du Kapital » le moyen matériel, pour une société, de progresser vers l'opulence. Adam Smith pensait que la supériorité de la Hollande sur la Chine, en matière de productivité, venait pour partie du fait que dans le passé, les Hollandais avaient su faire croître progressivement leur épargne (aux dépens de leur pouvoir de consommation). Bien avant Robert Solow, Paul Douglas, J. B. Clark ou Eugen von Böhm-Bawerk, les lecteurs d'Adam Smith n'attribuaient pas cette situation à une tendance de Mère Nature à récompenser la frugalité comme une vertu en tant que telle. Smith, ce déiste pratique et positif, pensait que l'épargne nette des époques précédentes était une bonne chose, du fait que l'on pouvait empiriquement déduire que lorsque l'épargne permet d'augmenter effectivement les stocks d'inputs *produits* (Kapitaux), les vecteurs de consommation durable de la société (en brut ou en net) s'en trouvent augmentés d'autant.

Une idée profitable ne doit pas en cacher une autre : dans cette comparaison quelque peu éclectique que faisait Smith entre la Chine et la Hollande, il prenait aussi en compte le différentiel de densité de travail par unité de terre. En fait, bien avant que Cournot, Dupuit, Marshall et Fleeming Jenkin ne tracent des diagrammes (p , q) de la demande, les prédécesseurs de Smith se seraient attendus, toutes choses égales par ailleurs, à ce qu'une croissance des récoltes de grain, une croissance en biens de capital ou une croissance de la main-d'œuvre disponible entraînent respectivement une chute du p du grain, une baisse de l'intérêt effectif et des taux de profit, ou une diminution des taux de salaires. (Vers 1815, Malthus, West et Ricardo forgeaient des notions telles que « la loi des rendements décroissants ». Mais naturellement, le jeune Malthus, qui discutait à la table du petit-déjeu-

ner avec son père, un optimiste disciple de Condorcet, utilisait déjà cette loi au siècle précédent – comme le faisaient Benjamin Franklin et d'autres personnes pas trop ignorantes, à une époque où Smith était encore en culotte courte.)

En tant que théoricien de l'économie jouant les trublions parmi les spécialistes de la croissance, je me propose ici d'expliquer ce que les sérieux Sraffiens peuvent vouloir dire lorsqu'ils contestent le fait que la loi des rendements décroissants, valable à propos du ratio de la main-d'œuvre à la superficie de terrain, puisse s'appliquer comme loi K/L des rendements (en intérêt) décroissants. Ce n'est pas parce que je me consacre à ce sujet que j'y attache une importance vitale. C'est simplement qu'à une époque où les nouveaux spécialistes en macroéconomie déplorent le manque de fondements microéconomiques corrects de l'ancienne macroéconomie de 1936, il importe de savoir si la *microéconomie* traditionnelle des manuels manque véritablement elle-même de fondements *microéconomiques* solides. Je reviendrai un peu plus loin sur cette question subtile.

Ce qui semble important également : la valeur résiduelle

Si vous avez une bonne mémoire, vous devez vous souvenir de vos succès du passé. Vous devez également vous souvenir de vos échecs. C'est pourquoi j'invoque à présent ma mémoire.

Il se trouve que j'ai suivi les cours de Paul Douglas à Chicago au cours de la période 1932-1934, lorsqu'il récoltait les fruits de ses recherches sur sa fonction de production de Cobb-Douglas. Douglas avait été l'élève de J. B. Clark en 1913 à l'Université de Columbia. Il voulait tout mesurer : $MV = PQ$, S (épargne) = I (investissement), $Q = F(L, K)$ ou $Q = F(L, K; \text{Terre})$. À l'aide de statistiques sur l'offre de main-d'œuvre entre 1899 et 1923, ainsi que d'une sorte d'indice du capital physique, il faisait, par les moindres carrés, l'estimation suivante : $Q \text{ réel} = 1,01(\text{main-d'œuvre réelle})^{0,75} K^{0,25}$.

Sa variable K/L suivait étroitement une tendance croissante (non linéaire). Dans l'espace tridimensionnel (L, K, Q), une égalité $Q = aL + bK$ aurait entraîné un R^2 aussi élevé. Cependant, du fait de l'imperfection des données dont il disposait, une variation d'un epsilon dans une ou quelques-unes de ces données (je l'ai trouvé dans des exercices sur l'analyse par régression multiple avec les calculateurs de Munroe) pouvait transformer (0,75 ; 0,25) en (0,5 ; 0,5) ou pire. Douglas a mérité son prix Hart Schaffer & Marx (anticipant le prix Nobel). Néanmoins, comme Ricardo, il a été vite critiqué, *pas toujours* à tort.

Ce qui nous intéresse ici, c'est la réaction qu'a eue Schumpeter lorsque j'ai quitté l'Université de Chicago pour Harvard. « Mon cher Samuelson, comment un savant pourrait-il ignorer le poids tangible de l'évolution technologique sur la période 1899-1923 ? » Naturellement, j'essayai alors $Q = aL - bK + ct$, ou $\log Q = \alpha \log L + \beta \log K + \gamma t$, avec ou sans la contrainte $\alpha + \beta = 1$. Le caractère grossier de cet échantillon m'empêcha d'obtenir des résultats intéressants. Au vu du récent retour en force des rendements d'échelle croissants de Smith-Young-Graham-Ohlin, je crois me rappeler que j'avais dû tomber d'accord avec la remarque factuelle de George Stigler, que ces données ne permettaient pas d'évaluer de manière fiable l'importance de l'influence d'un t par rapport à celle d'un $(\alpha + \beta - 1)$. L'étude posthume de Samuelson (1979) consacrée aux travaux de Douglas sur la production explique pourquoi je pense que les études en coupe de Douglas, en raison de spé-

cifications incorrectes, ne permettaient pas de surmonter de façon convaincante ces difficultés liées au temps.

Après la Seconde Guerre mondiale, l'Amérique connaissant une situation assez proche du plein-emploi, je trouvai bon, dans mes publications, d'utiliser, en guise de pis-aller, une fonction dans le genre de Slichter, $Q = (1,025)'L^{0,75}K^{0,25}$. Plus tard, Solow (qui se trouvait dans le bureau d'à-côté, mais qui était séparé du mien par une Muraille de Chine) donna un fondement théorique à la productivité totale des facteurs (Solow, 1957). Cependant, l'étude historique de la partie résiduelle qu'a faite Zvi Griliches (1996) ne tient pas assez compte de la manière dont Solow a résolu le problème du mauvais conditionnement des données de $(L, K, t; Q)$. Solow y a effectivement apporté un complément en utilisant les données $[WL/PQ, (PQ - WL)/PQ]$: à l'aide des approximations héroïques de la productivité marginale, $P\partial Q/\partial W = W$, $\partial Q/\partial K = \partial K/\partial K = i$, un meilleur fondement pour un ajustement $(K, L; Q)$. Et ce n'est pas par hasard que la forme de Cobb-Douglas en $K^{0,75}L^{0,25}$ s'avéra ne pas être un ajustement si mauvais. Même la partie résiduelle $(1,025)'$ de Slichter ne s'écartait pas trop de la limite admissible pour un coefficient normalisateur.¹

Il me plaisait assez que les premières recherches accordent un rôle important à la valeur résiduelle et un rôle moindre à «l'accroissement du Kapital». Dans les diverses éditions de mon manuel de *sciences économiques*, je considérais que le diagramme le plus important du livre attribuait à la science post-newtonienne le succès de la Révolution industrielle. (Je dois aujourd'hui ajouter ceci : je ne crois pas que les rentes et les profits que le système a permis aux innovateurs de réaliser, comme récompense de leurs efforts, aient accéléré significativement la révolution scientifique. Newton, les Bernoulli, Euler, Lagrange, Faraday, Maxwell et Helmholtz – contrairement à Watt et à Edison – ont bénéficié d'un soutien public et privé qui reflétait davantage l'inégalité de revenu passée que l'investissement de capital dans un objectif de profit et de rente. En 1910 encore, J. J. Thomson, qui avait découvert l'électron, s'entendit dire : «N'importe quel broker de la City se fait beaucoup plus d'argent que vous à Cambridge». Il répondit : «Oui, mais pensez au travail qu'ils doivent fournir pour cela». J'ai eu sur le tard un ami physicien à Harvard, Edward Purcell, qui a inventé avec Robert Pound le scanner MRI. Ils ne cherchaient aucune récompense, et n'en ont obtenu aucune – une histoire qui surprendra mes petits-enfants.)

Une bonne idée peut en engendrer une mauvaise. Quand j'étais jeune et impétueux, je considérais Lénine comme un grand économiste. Une de ses idioties était d'avoir écrit, pendant qu'il se cachait entre les révolutions de février et d'octobre en Russie, que tout ce dont une société communiste avait besoin pour gérer un système capitaliste qu'elle supplantait, c'était de la règle de trois. Ainsi, dans l'utopie communiste, on produirait des installations sanitaires avec de l'or. La phrase «le communisme, c'est les soviets plus l'électricité» ne m'apparaissait pas comme un slogan. Bernard Shaw et Joan Robinson reprenaient à leur compte le premier de ces dictons. Une fois constitué, le stock de capital de la société ne nécessiterait ni incitations ni intervention sur le marché pour rester intact. Hayek (1945), dont les ouvrages *Road to Serfdom* (1944) et *Prices and Production* (1931) n'occupaient pas une bonne place dans la liste des ouvrages que j'admirais, me persuada que Lerner-Grange, avec la manière dont il singeait le mécanisme des prix (mais en jouant pour des allumettes et non pas pour du sang), buterait sur le besoin d'«information dynamique».

Je savais cependant quel bon usage on faisait des mathématiques pures dans l'URSS de Staline. Leurs physiciens, lorsque l'Académie les appuyait et leur en donnait la liberté,

étaient capables de créer (sans l'aide d'espions) une bombe à hydrogène assez semblable à la nôtre. Les bureaucrates de Mao, à Keystone-Kops, en reprenant les résultats de la recherche médicale aux Etats-Unis, pouvaient obtenir une espérance de vie meilleure que celle qu'avaient obtenue un certain nombre de pays occidentaux dont les niveaux de productivité, d'après les tableaux de Penn, étaient 10 fois plus élevés que ceux de la Chine. Bref, j'avais supposé, de manière erronée, qu'une fonction F (main-d'œuvre non qualifiée, capital insuffisant et mal alloué, connaissance scientifique cependant acquise) permettrait de réaliser un progrès respectable dans l'approximation des estimations QL d'une société.

J'étais réticent à inclure dans de telles fonctions de production, à fondement journalistique, quelque chose de vague comme l'efficacité X de Harvey Liebenstein (1969). Aussi, des estimations non classées de la Central Intelligence Agency (CIA) évaluant la richesse par habitant en Allemagne de l'Est, en 1988, aux environs des trois quarts de celle de l'Allemagne de l'Ouest, j'ai utilisé ces estimations dans les éditions successives de mon ouvrage de référence, à partir de 1970. Après la réunification de l'Allemagne, il y a dix ans, j'ai pu constater qu'il fallait réduire ce ratio de 0,75 à près de 0,33. Comment expliquer cela ? Le problème n'était pas tellement que les statistiques économiques officielles mentaient. C'était plutôt que toute la *théorie* des indices économiques (à laquelle j'avais moi-même contribué) était implicitement fondée sur une relation acceptable entre les données P dans les statistiques ($P_1...P_n$; $Q_1...Q_n$) et les « shadow prices » du multiplicateur de Lagrange, implicites dans ces sociétés non capitalistes. Leurs véritables P différaient des P normatifs au point de faire de ces petits triangles de perte sèche, dans l'excédent du consommateur, une part importante du total. Il n'y avait à cela aucune nécessité logique, et aucune méthode facile de test empirique.

Il reste que pour un spécialiste ayant de l'expérience et l'esprit ouvert, la meilleure hypothèse, en fin de compte, pour expliquer les aléas de la croissance, semblait être que seule une économie mixte *limitée* pourrait permettre à nos sociétés, telles qu'elles sont réellement, de voir se réaliser les promesses d'abondance d'une productivité accrue. Le miracle suédois (qu'un Friedrich Hayek n'a jamais compris, même vaguement), ce n'est pas qu'il y ait eu une croissance aussi longue et régulière, mais que cela se soit produit dans un régime caractérisé par un niveau d'égalité et de libertés civiles exceptionnel. A partir de 1970, toutefois, la tendance des sociétés comme celles de la Scandinavie à commencer à rétrograder de leur position dans les tableaux de Penn a montré que l'on ne pouvait pas compter sur les miracles. (Ne croyez jamais aux miracles tant qu'ils ne se sont pas produits. Il est déjà suffisamment difficile d'y croire *après*.)

Le modèle archétypal d'un simple accroissement du capital est un modèle à un secteur et à un bien de capital du type de Ramsey-Solow :

$$(1) \quad Q \text{ brut} = \text{consommation} + \text{nouveaux biens de capital} = C + G = F(L, K)$$

F lisse, concave et homogène du 1^{er} degré.

Lorsque le capital se déprécie de façon exponentielle, à un taux δ indépendant de l'âge et de l'utilisation,

$$(2) \quad q \text{ net} = C + K \text{ net} = F(L, K) - \delta K = f(L, K) \quad \delta > 0$$

Avec des inputs substituables, la répartition se simplifie :

$$(3a) \quad \text{revenu national} = q = \text{salaires} + \text{intérêt}$$

$$(3b) \quad = L\partial f(L, K)/\partial L + K\partial f(L, K)/\partial K$$

$$(3c) \quad = Lw + Ki$$

$$(3d) \quad i = \partial K'/\partial K = \partial f/\partial K \quad w = \partial f/\partial L$$

Nécessairement, du fait de la forte concavité et des rendements constants,

$$(3e) \quad \partial w/\partial K = \partial^2 q/\partial L\partial K > 0$$

Le paradigme de Nassau Senior indique comment le fait d'abandonner C dans l'équation (2) pour accélérer la croissance de K' entraînera une accumulation de K pour atteindre le salaire réel w .

Pour Joan Robinson, ce cas à un seul secteur était un modèle méprisable conçu par les apôtres du capitalisme pour mystifier les enfants de chœur. Pour une appréciation objective, nous pouvons y introduire des biens de capital sous forme vectorielle : choisissons-en au moins deux, (K_1, K_2) .

La fable de Leets

Pour résumer un long développement sur l'accroissement en capital sans altérer son contenu qualitatif, nous pouvons réduire les implications des relations (1) à (3) au cas suivant, constitué de deux inputs en capital. Nous avons :

$$(4) \quad \begin{array}{llll} q_1 & = C_1 + K'_1 & = F^1(L_1, K_{11}, K_{21}) - \delta(K_{11} + K_{21}) & \delta > 0 \\ q_2 & = C_2 + K'_2 & = F^2(L_2, K_{12}, K_{22}) - \delta(K_{21} + K_{22}) & \\ L_1 + L_2 & = L; K_{11} + K_{12} = K_1, & K_{21} + K_{22} = K_2 & \end{array}$$

Pour éviter des problèmes de numéros d'indices liés aux fonctions de demande des consommateurs, convenons $C_j(t) \equiv 0$ et soit $C_2(t) \equiv C(t)$, ce qui nous donne une mesure exacte et facile de la consommation.

Dans ce cas, si toutes les (deux) fonctions $F^i(\cdot)$ sont lisses et convexes, les rendements d'échelle étant constants, et compte tenu de dotations totales des facteurs de (L, K_1, K_2) , la fonction de possibilité d'output optimal pour la société, compte tenu de ce capital mal-léable, sera atteinte par une libre concurrence de marché. On peut en donner une représentation sommaire sous forme de la fonction Π lisse et concave suivante, avec des dérivées partielles :

$$(5a) \quad C = \Pi(L, K_1, K_2; K'_1, K'_2) \quad \text{pour tout } t;$$

$$\partial \Pi/\partial K_i > 0, \quad \partial \Pi/\partial K'_i < 0$$

$$W/P_C = w = \partial \Pi(L, K_1, K_2; K'_1, K'_2)/\partial L > 0$$

$$(5b) \quad \text{état stationnaire } i = i^* \equiv (+\partial K'_1/\partial K_1)_c \equiv (+\partial K'_2/\partial K_2)_c \geq 0$$

$$= -(\partial \Pi/\partial K_1)/(\partial \Pi/\partial K'_1) = -(\partial \Pi/\partial K_2)/(\partial \Pi/\partial K'_2)$$

Question : supposons qu'un Dieu dans le genre de Frank Ramsey fasse baisser lentement le taux ? de préférence dans le temps de la société, de telle sorte que $?(\delta)$ décroisse len-

tement et que $i(t)$ décroisse d'une manière équivalente, avec un retard négligeable, qu'arrivera-t-il alors au ratio $C(t)/L(t)$ de consommation par habitant ? (Nous pouvons considérer $L(t)$ comme constant sans que cela ne remette en cause notre propos.)

Lorsque le nombre de biens de capital est $n = 1$, l'histoire de Senior (que Robinson considère comme un conte de fées) prédit que $C(t)/L(t)$ *croîtra* lentement jusqu'à ce que ? = 0 = i^* , ce qui correspondra alors à l'état de la règle d'or de Schumpeter et al., et le maximum $(C/L)^*$ sera réalisé.

C'est là, néanmoins, qu'une surprise nous attend – la seule surprise véritable que j'aie trouvée dans l'ouvrage classique de Sraffa de 1960. (Ne l'y cherchez pas. Elle y est, mais elle est cachée – et accentuée encore par les cas singuliers de « doubles aiguillages » de Sraffa, qui y sont eux-mêmes dissimulés.)

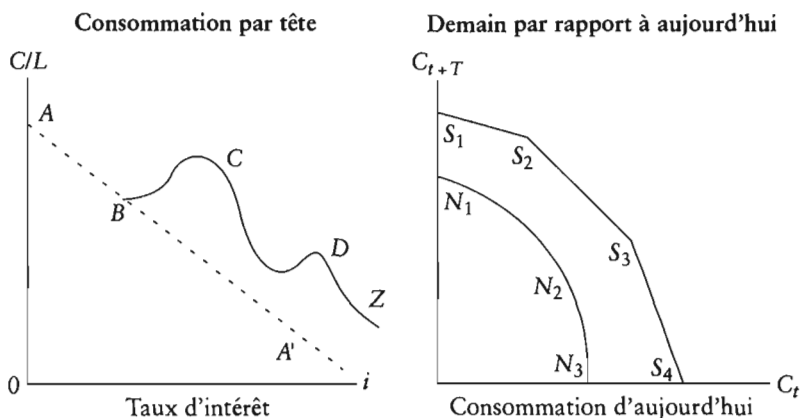
La surprise : dans un modèle néoclassique atemporel idéal, la consommation par habitant est toujours maximale, à l'état de la règle d'or où le taux d'intérêt et le taux de croissance équilibrée sont égaux. Cependant, lorsque i croît *au-delà* du taux de croissance, alors le C par tête doit d'abord et avant tout *décroître*. Il peut néanmoins très bien arriver que ce C/L évolue ensuite vers l'état idéal $(C/L)^*$ (et même jusqu'à l'atteindre). Ce ratio peut osciller à plusieurs reprises, et pourtant il n'y a jamais violation du principe de convexité de la technologie ni de la loi (pertinemment établie) des rendements décroissants.

Que *ne veut pas dire* cette découverte de Joan-Piero ?

- Elle ne nie pas qu'une société initialement en dehors de la technologie de la règle d'or puisse jamais y parvenir sans « attendre et s'abstenir ». Seul un sacrifice temporaire d'un (... C_{t-1} , C_t , C_{t+1} ...) initial peut vous permettre d'atteindre un C^* maximal si vous n'y êtes pas déjà.

- Il reste vrai qu'en situation de concurrence atemporelle, $|\partial C_{t-1} / \partial C_t|$ égale 1 plus le taux d'intérêt *propre* réel, et une fois calculées les dérivées ou les différentielles de type $(\partial C_{t+1} / \partial C_t, \partial^2 C_{t+1} / \partial C_t^2)$, les incréments égaux successifs de l'abstention C_t donneront en fin de compte des rendements en intérêt au taux propre *décroissants*. La figure 1 montre ce qui peut et ce qui ne peut pas se produire.²

Figure 1. Consommation atemporelle.



Pour conclure cette discussion concernant l'intensification du capital, je laisse au royaume de la logique et de l'expérience déductives le soin de faire justice de l'histoire économique empirique et des opportunités probables de croissance pour les économies sous-développées. La panoplie réaliste des alternatives et des techniques discrètes m'impressionne, dans la mesure où elle rend probable la réussite de substitutions de produits de consommation pour des projets d'investissement susceptibles d'accélérer la croissance en termes réels. Aucune société pauvre n'a encore épargné autant, n'a encore accumulé autant de capital, pour réaliser de nouveaux projets d'investissement financés de manière adéquate et qui soient inutiles en termes de production privée ou publique. La méthodologie qui permet de prouver le théorème de Pythagore ou l'irrationalité de $\sqrt{2}$ ne permet pas de prouver cela. Mais peut-être pourrait-on dire la même chose de la pénicilline ?

Certains théoriciens de la nouvelle croissance ont proposé de remplacer les rendements décroissants du capital de Solow-Clark, $\partial^2 Q / \partial K^2 < 0$, par l'approximation de Q proportionnel à K et avec $\partial Q / \partial K$ quasiment constant. Je ne vois dans un tel détour aucun mérite particulier.³

Des rendements d'échelle croissants

Des rendements d'échelle constants, en l'absence de chance, de changement, d'effets externes et d'incertitudes d'information, voilà tout un programme de théorie économique. Il n'est donc pas surprenant que les chercheurs audacieux, lorsqu'ils brûlent de faire une percée dans le monde scientifique, se lancent périodiquement dans des déviations à partir de ce chaste modèle. En particulier, on a pu mettre la théorie des rendements d'échelle croissants en relation avec la division du travail de Smith dans les manufactures d'épingles, elle a été considérée comme faisant partie de la théorie du monopole par A. A. Cournot ([1838] 1929) et J. M. Clark (1923), mise en relation avec le commerce international par Frank Graham (1923), Bertil Ohlin (1933), R. C. O. Matthews (1950), ainsi que Paul Krugman et Elhanan Helpman (1985), et mise vaguement en relation avec la croissance de développement dans le plus fameux article (1928) d'Allyn Young. Toujours une demoiselle d'honneur, mais jamais une mariée, pour ainsi dire. Le problème, avec les rendements d'échelle croissants, c'est qu'une fois qu'on a introduit le sujet, il est diablement difficile de trouver un second et un troisième thèmes intéressants à développer. Les mathématiques modernes n'offrent pas assez d'applications au maréage de combinaisons que la non-convexité entraîne invariablement.

Le fait que notre profession néglige ce sujet pour la raison qu'il est si difficile à traiter m'a longtemps dérangé. J'ai cependant un aveu à faire. Les marchés ont atteint aujourd'hui une dimension tellement globale qu'en ce tournant de siècle, je soupçonne que leur capacité à générer des économies d'échelle soit en réalité *moindre* qu'à l'époque où j'ai écrit *Economics*. Dans des éditions précédentes, je m'étais senti obligé d'admettre que les 500 compagnies citées dans Fortune possédaient des rentes oligopolistiques considérables, qu'il leur fallait partager dans une certaine mesure avec les syndicats politisés. Dans l'univers capitaliste impitoyable d'aujourd'hui, je doute que les profits d'échelle aient autant d'importance à long terme que dans le passé. Je suppose que c'est pour cela que l'action antitrust des gouvernements peut être maintenant réduite. (Il ne s'agit pas uniquement d'ef-

fets d'échelle ; une évolution de la gouvernance, dans la grande entreprise, peut accentuer la concurrence à l'entrée sur le marché.)

Les économies d'échelle externes et les carences du marché

La concurrence imparfaite étant relativement difficile à analyser d'une manière intéressante, nous autres économistes sommes indulgents envers nous-mêmes, et nous aimons exagérer le degré de relation que l'on peut parfois établir entre les rendements d'échelle croissants et les économies *externes*. Nous avons tendance à associer cette notion avec celle de carence du marché ainsi qu'avec l'optimum non parétien du « laissez faire ». Malgré le bavardage sur les coûts de transaction de Coase, les inventeurs et les innovateurs, depuis la nuit des temps, n'ont jamais été dirigés par une main invisible vers l'intensité optimale de l'effort et l'activité. Qui a inventé la roue ? le fromage ? les boissons fermentées ? la viande salée, fumée, périssable, et toutes les grandes découvertes d'un passé éloigné ? La théorie économique elle-même ne permet pas de formuler un système de brevet ou un régime temporaire semi-monopolistique idéal. La découverte scientifique, dont j'ai déjà souligné l'importance, est probablement à mettre en relation avec les rendements d'échelle décroissants. Posons-nous la question suivante : est-ce qu'en 1980, 10 équipes travaillant en parallèle à prouver le dernier théorème de Fermat auraient fait significativement mieux que 5 équipes ? C'est peu probable.

La sélection darwinienne et les pseudo économies d'échelle

Par ailleurs, ce qui peut ressembler à des rendements d'échelle croissants relève parfois du mirage. Reprenons ici le cas de génétique théorique de Fisher-Haldane-Wright concernant le profil temporel d'une espèce de lapin qui se reproduit sur une surface de terrain fixée. Lorsque la densité de lapins fertiles à l'hectare est réduite, il se peut que les mâles aient des difficultés à repérer des partenaires. En conséquence, il se peut que les taux de croissance s'accroissent au bout de peu de temps à un rythme exponentiel : un véritable cas de rendements d'échelle croissants à court terme. Par la suite, il se peut que l'on assiste à une croissance régulière et stable, au cours de laquelle les lapins s'étendront sur de nouvelles surfaces de terrain.

Il peut alors s'ensuivre un troisième stade de croissance accélérée, qui évoque les rendements d'échelle croissants. Supposons que cette espèce de lapin soit constituée de deux sous-espèces que nous appellerons *A* et *B*, d'effectifs initialement égaux. Supposons que chez *A*, génétiquement le taux de fécondité soit plus élevé que chez *B*, et le taux de mortalité plus faible. Dans ce cas, en vertu de ce que les biologistes appellent « r-sélection », la population de lapins, dans des conditions de copulations très faiblement aléatoires, croîtra ainsi :

$$(6) \quad N(t) = N_A(t) + N_B(t) = N_A(1)e^{r_A t} + N_B e^{r_B t} \quad \text{avec} \quad r_A > r_B$$

Ce qui implique que N/N croisse de $1/2(r_A + r_B)$ à r_A puisque les lapins *A* prolifèrent plus vite que les lapins *B*. (Il s'agit là d'un exemple caricatural de la « loi de l'aptitude croissante » de R. A. Fisher, formulée en 1930 et quelque peu surestimée, à laquelle l'auteur donne modestement en biologie la même place que celle qu'occupe en physique la secon-

de loi de la thermodynamique.) Plus tard, la superficie de terrain se raréfiant par rapport à la population des lapins, le phénomène qui prévaut ressemble quelque peu à la courbe logistique de croissance de Verhulst, avec :

$$(7) \quad \lim_{t \rightarrow \infty} [N_A, N_B] = [K^*, 0]$$

Les biologistes appellent cela la sélection de capacité K du stade final. Dans l'espace (territoire, lapins), ce sont les rendements d'échelle constants qui prévalent, et les rendements d'échelle décroissants prévalent pour (N_A, N_B) par rapport à la quantité limitée de territoire.

A l'exception du stade transitoire antérieur de ce scénario darwinien, les rendements d'échelle sont toujours constants, même si avant le point d'inflexion, un effet de décentrage sur N_B/N_A peut donner l'apparence trompeuse de rendements d'échelle croissants. (J'ai mis la sourdine sur la génétique de Mendel du stade de r -sélection, une simplification qui n'induit pas de distorsion au niveau des résultats qualitatifs.)

L'apprentissage par le mimétisme

Le leitmotiv de la deuxième moitié du 20^e siècle, c'est que tant de nations ont réduit le fossé qui les séparait de la productivité de l'Amérique. C'était moins de «l'apprentissage par l'action» que de «l'apprentissage par l'observation de l'action des autres». Il s'agit d'un processus vieux d'un million d'années : les mères, les enseignants et les tuteurs nous donnent l'exemple, et nous appelons cela «l'éducation». Les oiseaux, et même les vers font de même.

Est-ce vraiment banal ? Demandez-vous alors pourquoi après la Première Guerre mondiale, il ne s'est pas produit ce qui s'est produit après la Seconde Guerre mondiale. Cela aurait pu se produire, mais cela ne s'est pas produit. L'histoire ne se réduit pas au déterminisme, la chance y a aussi sa place.

L'imitation peut être facile. (Pourquoi ne réussit-elle pas dans les vastes régions d'Afrique et d'Asie ?) Avant 1970, je me demandais si des coureurs cyclistes, après s'être rapprochés du peloton de tête des Américains, pourraient les dépasser et les laisser dans leur nuage de poussière. Curieusement, les tableaux de Penn semblent nous montrer que personne ne l'a fait. Innover – c'est-à-dire courir face au vent – est plus difficile que courir derrière ceux qui innovent.

Les rendements d'échelle croissants et les effets externes

Voici un bel exemple de carence du marché, liée à des rendements d'échelle croissants externes, que les considérations sur les droits de propriété, dans le style de Coase, ne sauraient circonscrire, même lorsque les coûts de transaction sont nuls.

La main-d'œuvre seule produit sans fin du fer et du tissu. Le fer suit une loi de rendements d'échelle constants. La fonction de production du tissu est homogène du troisième degré :

$$(8) \quad q_1 = L_1, \quad q_2 = L_2^3$$

Tous les travailleurs sont semblables, et tous consacrent le revenu de leur travail pour moitié à la consommation de fer, et pour moitié à la consommation de tissu. Dans un contexte de libres forces du marché, l'équilibre est réalisé lorsque les travailleurs obtiennent le même salaire réel dans les deux activités, et lorsque le ratio des prix P_2/P_1 est égal aux taux de rendement des coûts salariaux unitaires. (Il ne peut y avoir de monopole, car les économies d'échelle, en ce qui concerne le tissu, sont de nature purement externe.)

En y réfléchissant, le lecteur se rendra compte que dans ce cas, la libre pénétration sur le marché provoquera une répartition égale de L entre L_1 et L_2 . Les outputs sont alors :

$$(9) \quad (q_1, q_2) = [(1)^{1/2}L, (1)(1/2L)^3]$$

Les taux de salaire réels donnent l'égalité entre les prix et les coûts pour :

$$(W/P_1, W/P_2) = (1, L_2^3/L_2) = (1, L_2^2)$$

$$(10) \quad PIB = WL = \sum_1^2 P_j q_j$$

L'exacte déflation du produit intérieur brut (PIB) nominal donne (pour ce cas d'une demande 50-50 de J. S. Mill) :

$$(11) \quad y \text{ réel} = \sqrt{q_1 q_2} = (1/16 L^4)^{1/2} = 1/4 L^2$$

Cependant, avec le desideratum de Mill $\sqrt{q_1 q_2}$, l'optimum de Pareto et l'optimum de bien-être de Bergson-Edgeworth supposent que L soit consacré pour trois quarts aux rendements croissants de L_2 et pour un quart à L_1 . Alors,

$$(12) \quad \begin{aligned} y^* \text{ (à l'optimum)} &= \sqrt{q_1^* q_2^*} = [1/4 L]^{1/2} [27/64]^{1/2} L^{3/2} \\ &= \frac{\sqrt{27}}{16} L^2 = 0.325 L^2 \\ &> 1/4 L^2 \text{ de laissez-faire.} \end{aligned}$$

Quelle est la véritable importance de cette perte sèche due à une carence du marché, dans une situation d'effets externes provenant de rendements d'échelle croissants ? D'un point de vue quantitatif, la perte est importante. Nous autres libertaires, qui avons choisi le laissez-faire, devons faire avec une chute annuelle de 23% des salaires réels à partir de maintenant et pour l'éternité !⁴

A noter que le principe de Solow de 1955-1957 concernant la croissance réelle ultime ne s'applique pas ici. La richesse par tête croît comme le carré de la population. Nous sommes ici dans le monde de Santa Claus des derniers écrits de Julian Symons, dans lequel le cancer d'une croissance démographique explosive apporte la croissance éternelle de la productivité nette. (On récolte ce que l'on a semé. Le principe de la croissance réelle ultime de Solow dérive de son principe du taux de croissance exponentiel de L et de ses axiomes d'homogénéité du premier degré sans évolution de la technique. Symons a conçu, pour lui-même, un autre scénario.)

Dans mon scénario, ici, il n'y a pas de « parties communes » dont la « tyrannie » pour-

rait être circonscrite par une privatisation et par des rentes après adjudication. (Samuelson, 1974 ainsi que Weitzman et Cohen, 1975, ont montré que les propriétaires fonciers, après avoir enclos les terrains, empochaient davantage que ce qu'ils ajoutaient à la productivité des travailleurs. Voir Samuelson, 1990 pour une démonstration du fait qu'une clôture partielle des terres communes peut être pire que la clôture complète ou l'absence totale de clôture.)

Un aperçu de la croissance

Ce qui limite la valeur d'une théorie, c'est l'inadéquation de ses prédictions implicites. On peut en partie résumer ce que j'ai dit ici par ce que l'on peut en conclure pour la croissance future probable au cours du prochain quart de siècle.

1. La croissance globale va très probablement s'accélérer quelque peu. Ce sera essentiellement par «l'apprentissage par l'observation de l'action des autres», qui permettra aux régions en développement de limiter leurs échecs par rapport aux pays leaders.

2. Aux confins de la richesse, la croissance de la productivité totale des facteurs devrait rester positive. Cependant, dans notre évaluation, les taux élevés atteints au cours du troisième quart du 20^e siècle peuvent très bien ne plus s'observer au début de ce nouveau siècle. Nous serions imprudents de le prédire, tant qu'un rétablissement de la productivité de la croissance, qui a décliné entre 1970 et 1995, n'aura pas été observé. C'est probablement de la science, et plus particulièrement de la génétique médicale, que viendront les évolutions les plus importantes. La révolution des semi-conducteurs et celle des technologies en ligne auront peut-être une plus grande ampleur, sans être nécessairement plus importantes. Mais ce qui fait vivre les gens, ce n'est pas d'effectuer rapidement des multiplications, et les avantages des offres publiques initiales (IPO) ne constituent pas une mesure fiable de l'utilité future putative.

3. Ma conviction est que les économies mixtes centristes, dans lesquelles le pouvoir gouvernemental est limité, ont des chances de surpasser à la fois les cas de laissez-faire et les cas de bonne volonté paternaliste. La nature humaine possède un fond d'altruisme, mais ce fond est assez limité pour qu'il soit nécessaire de réserver cet altruisme pour ses usages les plus importants. Ce n'est pas là une tâche facile pour les démocraties populistes.

4. Il semble que certaines régions d'Afrique et d'Asie commencent à partager les fruits d'une croissance mondiale prometteuse.

Même si la tendance mentionnée ci-dessus est la plus probable, en se fondant sur les observations actuelles encore incertaines, ce sont plus vraisemblablement d'autres tendances non encore prédictibles rationnellement qui devraient prévaloir. Si la tendance qui émergera véritablement dans l'avenir peut avoir été prédite de manière cohérente à partir d'un ou plusieurs des nouveaux paradigmes de la croissance qui se proposent à notre choix, ce sera le triomphe d'une certaine version de la nouvelle économie de la croissance actuelle.

Notes

1. Griliches (1996) a accordé un crédit injustifié au mérite de la redéfinition d'une mesure de l'«input total» pour calibrer et expliquer l'évolution technologique : le fait de réécrire $Q = F(K,$

$L, \dots ; \dot{t}]$ avec $\partial F/\partial t > 0$ sous la forme $Q = f[l(L, K, \dots ; \dot{t})]$ avec $f' > 0$, $\partial l/\partial t > 0$ fait certes avancer la cause, mais de façon limitée.

2. On peut prouver précisément le même point dans le cas des modèles de capital de période de production néoclassiques de Böhm-Wicksell : soit $q_1 = f(L_{t-1}, L_{t-2})$ ou $q_1 = F(L_{t-1}, L_{t-2}, L_{t-3})$, f et F étant des fonctions concaves, dérivables et homogènes du premier degré. Pour f , le principe de Senior s'applique. Pour F , le schéma $[i, q/\Sigma L]$ peut osciller de manière répétitive depuis $i = 0$!

3. Dans Samuelson (1991), j'ai traité du théorème de non substitution ultime de Kaldor et von Neumann de 1930. Même sans production jointe, la tautologie ne s'applique pas lorsque les taux d'intérêt empiriques sont supérieurs aux taux de croissance pour telles ou telles raisons liées à l'épargne. Voir Kaldor (1937, 1938) ; Knight (1938).

4. Une taxe pigovienne sur le fer, contrebalancée par une subvention sur le tissu, peut permettre d'atteindre l'optimum. Mais cela suppose l'intervention de la main visible et à la page d'un gouvernement coercitif, une chose que les Coasiens libertaires avaient espéré pouvoir remplacer par des « droits de propriété » judicieusement établis.

Le développement, de quoi s'agit-il ?

Amartya K. Sen

CELA FAIT BIEN LONGTEMPS DÉJÀ que l'on discute de la relation entre la liberté et le développement. Certains voient dans la liberté un grand allié du progrès. D'autres craignent la liberté individuelle comme un frein au développement et comme un facteur d'adversité. Parmi ces derniers, on distingue plusieurs écoles de pensée différentes (et souvent opposées) qui se livrent à des diagnostics différents de leur poison préféré : les droits démocratiques, les libertés civiles, la liberté des transactions marchandes, ou les opportunités sociales fondamentales (comme l'émancipation que permet la scolarisation féminine). Leur suspicion commune de la liberté les conduit à préconiser – et à imposer – des restrictions à cette liberté, sous une forme ou une autre, dans le domaine politique, social ou économique.

Il importe de contrer, d'une manière globale et adéquate, les diverses manifestations de ce scepticisme concernant la liberté, que l'on peut retrouver un peu partout dans notre monde actuel. Un bon point de départ pour l'analyse du développement consiste à admettre fondamentalement que la liberté est à la fois l'objectif essentiel du développement et sa principale condition. Il s'agit tout d'abord d'intégrer le principe selon lequel l'évaluation du développement est inséparable du problème des conditions de vie des individus et des véritables libertés dont ils disposent. Il est difficile de ne concevoir le développement qu'en termes de renforcement d'objets de convenance inanimés, comme une hausse du produit national brut (PNB) ou des revenus des individus, en termes d'industrialisation, de progrès technologique ou de modernisation sociale. Il s'agit là, bien entendu, de progrès appréciables, et souvent déterminants, mais leur valeur doit dépendre de leur effet sur l'existence et sur les libertés des intéressés. Pour des êtres humains responsables, la question, en fin de compte, est de savoir si ils ont la liberté de faire ce à quoi ils ont des raisons d'attacher de l'importance.

Toutefois, la relation entre la liberté et le développement va bien au-delà de ce lien constitutif. La liberté n'est pas seulement le but ultime du développement : elle en est aussi un moyen déterminant et fondamental. On peut fonder cette conclusion sur l'analyse empirique des conséquences de différentes sortes de libertés, ainsi que sur leurs interconnexions, et sur le constat que typiquement, différents types de libertés se soutiennent mutuellement.¹ Ce qu'un individu a réellement la capacité de réaliser dépend des opportunités économiques, des libertés politiques, des institutions sociales, ainsi que des conditions déterminantes que sont une bonne santé, une éducation de base et l'encouragement et le soutien des initiatives. Dans une large mesure, ces opportunités sont mutuellement

complémentaires, et chacune tend à renforcer l'accès et l'usage des autres. Ce sont ces interconnexions qui permettent à des moyens humains d'organisation libres et durables d'émerger en tant que moteur décisif du développement.

Les libertés politiques

Lorsque nous analysons un type de liberté, quel qu'il soit, il nous faut prendre en compte à la fois sa pertinence et le rôle qu'il peut jouer. Prenons le cas des libertés politiques. On entend parfois poser la question de savoir si les libertés politiques « favorisent le développement ». En vérité, dans différentes parties du monde, c'est une réponse négative à cette question (avec notamment la croyance, souvent exprimée, que la démocratie est l'ennemi de la croissance économique) qui a nourri les tendances politiques autoritaires. Dans l'évaluation de ce type d'argumentation, la première chose à remarquer est qu'en posant ainsi la question, on passe à côté de la prise de conscience essentielle du fait que les libertés politiques et les droits de la démocratie sont *constitutifs* du développement. Il n'y a pas à établir de manière indirecte leur pertinence par rapport au développement, par le biais de leur contribution à la croissance du PNB. Des citoyens qui ne sont pas libres politiquement – qu'ils soient riches ou pauvres – sont privés de ce qui constitue une condition fondamentale à une existence enviable.

Une fois que nous avons pris conscience de ce lien essentiel, il nous faut néanmoins soumettre la notion de démocratie à une analyse en termes de conséquences, car il existe aussi d'autres types de libertés. Dans ce contexte, il vaut la peine de remarquer que des comparaisons étendues entre les différents pays n'ont pas permis à ce jour d'obtenir la confirmation empirique de cette croyance selon laquelle la démocratie est l'ennemi de la croissance économique (voir par exemple Przeworski et autres, 1995 ; Barro, 1996). En réalité, les faits montrent clairement que le soutien du climat économique favorise la croissance bien davantage que la brutalité du pouvoir politique.

Il est important également, pour nous, de remarquer que la démocratie et les droits politiques et civils ont tendance à renforcer les autres sortes de libertés (comme par exemple la sécurité économique), en donnant aux plus défavorisés et aux plus vulnérables un moyen de s'exprimer. Le fait qu'aucune famine notable ne se soit jamais produite dans un pays démocratique avec élections régulières, des partis d'opposition et des media relativement libres – même lorsque le pays est très pauvre et connaît de sérieux problèmes d'alimentation – illustre bien l'aspect le plus élémentaire du pouvoir protecteur des libertés politiques. La démocratie indienne, malgré toutes ses imperfections, a produit les incitations politiques nécessaires à l'éradication des grandes famines dès l'époque de l'indépendance. La famine qu'a connu le Bengale en 1943, dont j'ai été témoin dans mon enfance, aura été le dernier exemple du genre, et le pays a conquis son indépendance en 1947. Le cas de la Chine fait contraste : même avant les réformes économiques de 1979, la Chine s'en sortait bien mieux que l'Inde dans de nombreux domaines, en particulier en ce qui concerne l'accès croissant à l'éducation et aux soins de base. Entre 1959 et 1962, pourtant, ce pays a connu la plus grande famine de l'histoire, avec un supplément de mortalité estimé selon les sources entre 23 et 30 millions d'individus. A l'heure actuelle, les pays qui connaissent toujours des famines – l'Éthiopie, la Corée du Nord et le Soudan – sont également ceux dont l'économie est entravée par les règles autoritaires d'un pouvoir militaire.

En fait, le pouvoir de protection et de sécurité qu'offre la démocratie aux plus vulnérables revêt un caractère bien plus général que la prévention de la famine. Les individus relativement les plus mal lotis, en Corée du Nord ou en Indonésie, ne se sont peut-être pas beaucoup préoccupés de démocratie lorsque la fortune économique de tout le monde a semblé être en expansion continue. Cependant, une fois la crise économique survenue (et la situation des différentes classes sociales a alors évolué dans des directions différentes), les droits politiques et civils ont fait cruellement défaut à ceux dont la situation économique et les moyens d'existence étaient exceptionnellement compromis. Une baisse de 5 ou 10 % du PNB n'est pas véritablement une catastrophe d'un point de vue global, si elle fait suite à une croissance de 5 ou 10 % par an sur plusieurs décennies, mais si cette baisse affecte de manière inégale les couches sociales les plus désavantagées, ces dernières peuvent se retrouver dans une situation critique et nécessiter un soutien social urgent. Dans ces pays, la démocratie est aujourd'hui devenue une question essentielle (elle fait actuellement de grands progrès en Corée du Sud), de même que dans certains autres pays comme la Thaïlande (de manière assez spectaculaire). Nous ne devrions pourtant pas avoir besoin d'une crise économique pour apprécier le pouvoir protecteur de la démocratie.

La liberté des échanges et des transactions

Intéressons-nous maintenant à un autre genre d'exemple : le rôle des marchés. Là encore, la liberté d'échange et de transaction est elle-même partie intégrante des libertés fondamentales auxquelles les gens ont raison de s'attacher. Il ne s'agit pas là de la question, plus souvent évoquée, de l'efficacité des marchés à produire la prospérité économique. S'opposer aux marchés, sur le principe, paraît aujourd'hui presque aussi absurde que s'opposer sur le principe à ce que les gens puissent converser entre eux. Il n'y a pas à justifier la liberté d'échanger des paroles, des biens ou des cadeaux en fonction de ses conséquences favorables mais indirectes : elle fait partie de la façon de vivre des êtres humains en société et de leur manière d'agir les uns envers les autres (sauf lorsqu'une réglementation ou un décret vient changer cela).

La question de la liberté des échanges nous renvoie à celle de la liberté d'emploi et des conditions de travail – par opposition, disons, à l'esclavage et aux travaux forcés. La liberté d'emploi et du marché de l'emploi fait partie des libertés fondamentales, et même Karl Marx, qui n'était pas un admirateur inconditionnel du capitalisme, s'en est favorablement soucié. On peut même dire que les remarques favorables de Marx sur le capitalisme, mises en regard des conditions d'asservissement qui caractérisaient le travail dans la période pré-capitaliste, se rapportaient précisément à cette question. C'est aussi dans ce contexte qu'il a pu voir dans la Guerre de sécession, en Amérique, « le plus grand événement de l'histoire contemporaine ». ² Dans le monde actuel, la question de la liberté de marché est au centre même de l'analyse des situations dans lesquelles prédominent des formes de travaux forcés – communément répandues dans les pays en développement – et de la transition vers des formes de marchés libres du travail (voir en particulier Ramachandran, 1990). Il est assez intéressant de voir que c'est là un des domaines dans lesquels l'analyse marxiste s'est trouvée quelque peu en affinité avec la notion libertaire de concentration de la liberté, par opposition à la notion d'utilité.

Le fait de souligner ce point souvent négligé ne signifie pas, bien sûr, que l'on nie l'im-

portance d'une appréciation exhaustive du mécanisme du marché selon ses fonctions et ses effets, parmi lesquels sa capacité avérée à assurer la croissance économique, la prospérité, et même, dans certaines circonstances, l'équité économique. Il nous faut aussi examiner les à-côtés des activités de marché non contrôlées (surtout en cas d'inégalités sévères du point de vue de la propriété et des dotations en ressources) ainsi que les jugements en général, y compris les critiques, que les individus peuvent formuler sur le style de vie et sur les valeurs associées à une culture exclusivement centrée sur le marché. Lorsque l'on conçoit le développement sous l'angle de la liberté, il est nécessaire de considérer conjointement l'importance constitutive des transactions et les effets directs et indirects des marchés. Il importe de ne pas perdre de vue les interdépendances entre les différentes sortes de libertés.

Les opportunités sociales

Pour prendre encore un autre genre d'exemple, intéressons-nous au rôle des opportunités sociales que l'Etat et la société peuvent offrir. L'instruction publique, par exemple, aura été un moyen efficace de libérer les gens du servage que représentent l'illettrisme et l'ignorance. Il s'agit d'une liberté appréciable en elle-même, mais qui contribue aussi au développement économique (et même à un usage mieux partagé du mécanisme du marché) ainsi qu'aux libertés réelles qui procèdent de la prospérité économique. Cette leçon, déjà implicite dans l'histoire de l'Occident, trouve une confirmation spectaculaire dans l'exemple de la rapide croissance économique du Japon et de l'expansion de la productivité humaine qui lui est associée. Déjà, au temps de la restauration des Meiji, vers la fin du 19^e siècle, le Japon connaissait un taux d'instruction supérieur à celui de l'Europe, même si celle-ci le devançait de loin dans le développement industriel. Entre 1906 et 1911, au Japon, l'éducation ne représentait pas moins de 43 % du budget global des villes et des villages. Au début du 20^e siècle, l'illettrisme était devenu très rare, et en 1913, le Japon publiait presque deux fois plus d'ouvrages que les Etats-Unis (voir Gluck, 1985). Les grandes réussites des pays d'Extrême-Orient, au cours des dernières décennies, sont étroitement liées à l'impact interactif de l'expansion précoce de leur instruction publique et de ses importantes retombées.

Pour tenter d'expliquer la croissance relativement modeste de l'économie indienne, on a incriminé l'intervention excessive de l'Etat dans la politique industrielle, et à juste titre: l'entrave à la liberté de transaction a rendu la production de richesse plus problématique en Inde qu'en Corée du Sud, par exemple, à Taiwan ou dans la Chine d'après la réforme. L'Inde commence à corriger le tir, mais très lentement. Cependant, si, en Inde, l'Etat est trop présent lorsqu'il s'agit de politique industrielle, il ne l'est pas assez lorsqu'il s'agit de promouvoir l'éducation scolaire (près de la moitié de la population adulte est encore illettrée). C'est là une grande partie du problème. L'Inde compte peut-être cinq fois plus de diplômés d'université que la Chine, mais l'instruction scolaire est bien mieux généralisée en Chine. L'expansion de l'éducation de base en Chine remonte en fait à une époque antérieure à la réforme, où elle faisait partie d'un programme politique collectiviste. Il est assez intéressant de constater (Adam Smith y aurait vu un exemple des « conséquences imprévues de l'action humaine ») que la généralisation de l'instruction, au cours de la période maoïste, s'est avérée très profitable à l'extension effective des marchés après la réforme. Si la réussite des industries indiennes qui supposent un niveau élevé d'éducation et de formation (l'Inde est notamment le deuxième plus grand pays producteur de logiciels dans le monde,

après les États-Unis) ne trouve pas du tout son équivalent dans une production économique fondée sur des compétences basiques et sur l'instruction scolaire, domaine dans lequel la Chine a véritablement excellé (voir Drèze et Sen, 1995), la raison n'en a rien de mystérieux.

Fécondité et coercition

Une idée importante est que le développement suppose le recours simultané à un certain nombre d'institutions. Comme l'avait fait remarquer Adam Smith, on a de bonnes raisons de prendre note du fait que « pour une très petite dépense, le public peut favoriser, encourager, ou même imposer à pratiquement l'ensemble de la population la nécessité d'acquiescer cette partie la plus essentielle de l'éducation ». ³ L'éducation de base, dans la population féminine en particulier, va de pair avec de nombreux changements dans la société, notamment la réduction de la mortalité infantile et la chute rapide du taux de fécondité. Ce dernier point est en fait un critère important d'appréciation du rôle de la liberté, ce qui nous renvoie à une controverse entre Condorcet (pour la liberté) et Malthus (contre la liberté), il y a presque exactement 200 ans.

Condorcet, mathématicien français et penseur des Lumières, avait été le premier à faire remarquer la possibilité que la taille de la population « dépasse ses moyens de subsistance ». Une plus célèbre formulation de cette crainte, celle de Malthus, est venue ensuite, avec des citations de Condorcet. Mais Condorcet avait poursuivi en affirmant qu'une telle situation avait peu de risques de se produire, parce que la population opterait librement pour une chute des taux de fertilité, par suite d'une éducation plus répandue (notamment chez les femmes) et du « progrès de la raison ». Malthus rejeta en bloc l'argumentation de Condorcet et insista sur le fait que seule la contrainte permettrait de réduire les taux de fécondité. Au sein de l'école malthusienne actuelle, il existe une tendance à mettre l'accent sur l'évolution de certaines des conceptions de Malthus dans le temps, mais sa défiance fondamentale vis-à-vis du pouvoir de la raison et de la liberté, par opposition aux forces des contraintes économiques, à conduire les gens à préférer des familles plus réduites, est restée inchangée dans l'ensemble. Dans l'une de ses dernières œuvres, publiée en 1830 (il est mort en 1834), Malthus insistait sur l'idée qu'« il n'existe aucune raison de supposer que rien, en dehors de la difficulté de subvenir pleinement aux nécessités de l'existence, ne devrait empêcher le plus grand nombre d'individus de se marier tôt, ni les dissuader de faire prospérer les familles les plus grandes possibles » (Malthus [1830] 1982 : 243).

À la lumière des faits, il est facile d'apporter une réponse à cette controverse. Non seulement les taux de fécondité ont chuté au cours du temps, mais « le progrès de la raison » a joué un rôle essentiel dans la généralisation d'une nouvelle norme, celle de la famille réduite. Par ailleurs, des études comparées entre les pays montrent une relation étroite entre la baisse des taux de fécondité et l'émancipation des jeunes femmes, les premières concernées par les inconvénients que représentent des grossesses trop fréquentes et le fait de devoir élever un certain nombre d'enfants. Des études comparées entre diverses régions de l'Inde aboutissent aux mêmes conclusions. Il n'est pas surprenant de constater que l'éducation des femmes et un emploi « rémunérateur », deux facteurs qui augmentent leur influence dans les décisions familiales, apparaissent comme essentiels dans la réduction des taux de fécondité.

Bien que le taux global de fécondité de l'Inde – malgré une chute de 6 à seulement un peu plus de 3 enfants par couple – reste substantiellement plus élevé que le niveau de rem-

placement qui est de 2 enfants par couple, il est intéressant et important de remarquer qu'en Inde, un certain nombre de districts connaissent des taux de fécondité nettement plus faibles que les Etats-Unis, le Royaume-Uni, la France ou la Chine. Dans les Etats indiens de Kerala, Tamil Nadu et Himachal Pradesh, on peut établir une corrélation étroite entre d'une part la baisse de la fécondité et d'autre part l'émancipation des femmes, la progression rapide de leur éducation et les autres facteurs qui jouent un rôle déterminant sur les conditions de vie et sur le pouvoir des jeunes femmes.

Le Bangladesh nous offre un autre exemple intéressant. Il semble que dans ce pays, l'on puisse associer une très nette réduction des taux de fécondité à l'expansion des possibilités de planning familial, à l'implication de plus en plus grande des femmes dans l'activité économique (par exemple à travers les opérations de micro-crédit) et à l'importance accrue du débat public sur la nécessité de faire évoluer la situation inégalitaire entre les sexes. Ce sont tous ces facteurs, y compris le rôle des mesures en faveur du planning familial, qui contribuent à l'émancipation des femmes. Au Bangladesh, on a pu remarquer le rôle social et économique accru des femmes. Le taux de fécondité s'y est réduit de 6,1 à 3,4 au cours d'une décennie et demie seulement (entre 1980 et 1996), et il continue de baisser à vue d'œil. Au début de l'an 2000, il était à peine supérieur à 3 enfants par couple. Tout ceci s'est produit sans aucun moyen de coercition, grâce à davantage de liberté, surtout du côté des jeunes femmes.

On cite souvent la Chine comme contre-exemple, pour montrer l'effet positif des mesures de coercition sur le planning familial (ce qu'illustre la politique de «l'enfant unique»). L'expérience de la Chine mériterait d'être étudiée plus en détail, mais au niveau national, la baisse de la fécondité a été importante. La question qui se pose est de savoir si l'on n'aurait pas pu espérer une baisse à peu près similaire même sans le recours à la coercition, en ne comptant que sur les performances de la Chine en matière d'éducation et d'emploi chez les femmes. L'Etat indien du Kerala, dans lequel l'éducation scolaire féminine a aussi connu un essor très rapide mais où il n'existe pas de planning familial obligatoire, a connu une baisse comparable du taux de fécondité. En fait, l'essor de l'éducation scolaire féminine a été plus important au Kerala qu'en Chine, et la baisse du taux de fécondité y a été également plus forte, même en 1979, lorsque la Chine a inauguré la nouvelle politique de «l'enfant unique». Entre 1979 et 1991, le taux de fécondité est passé de 2,8 à 2,0 en Chine. Au cours de la même période, au Kerala, il est passé de 3,0 à 1,8. Dans ces deux pays, les taux de fécondité ont continué de chuter, mais le taux de fécondité du Kerala est toujours resté plus faible que celui de la Chine, quelle que soit la période considérée. Par ailleurs, la baisse de la fécondité s'étant réalisée au Kerala par libre choix plutôt que par la coercition, le taux de mortalité infantile a continué d'y chuter d'une manière bien plus satisfaisante qu'en Chine: si le taux de mortalité infantile était grossièrement similaire dans ces deux pays en 1979, il est aujourd'hui près de deux fois plus élevé en Chine qu'au Kerala, et toujours plus élevé chez les filles. C'est à la fois au nom de l'efficacité et au nom de la morale qu'il convient d'envisager la baisse de la fécondité dans un contexte de liberté.

La liberté comme fin et comme moyen

Pour conclure, une conception du développement centrée sur la liberté présente plusieurs avantages. Tout d'abord, elle permet une meilleure base de départ pour l'évaluation du

développement, en nous permettant de nous concentrer sur l'objectif des libertés individuelles plutôt qu'uniquement sur des moyens immédiats comme la croissance du PNB, l'industrialisation ou le progrès technologique. De par sa pertinence intrinsèque, l'amélioration de la qualité de vie et des libertés n'a pas de commune mesure avec, par exemple, l'accroissement de la production des biens de consommation courante.

En second lieu, du fait que les différentes sortes de libertés contribuent à se renforcer mutuellement, une conception centrée sur la liberté apporte une ouverture en termes de méthodes. En s'intéressant aux liens entre ces différentes sortes de libertés, nous sortons du cadre étroit de la vision séparée d'une seule sorte de liberté à la fois. Le monde dans lequel nous vivons comporte diverses sortes d'institutions (marché, gouvernement, système judiciaire, partis politiques, media, etc.), et il nous faut déterminer de quelle manière ces divers éléments peuvent se compléter et se renforcer mutuellement, plutôt que se neutraliser les uns les autres.

En troisième lieu, cette perspective élargie nous permet de faire une distinction entre (a) *les interventions répressives* de l'État, qui étouffent la liberté, l'initiative et l'entreprise et qui entravent l'action conjointe ou isolée des organismes, et (b) *le rôle de soutien* de l'État dans le renforcement des libertés individuelles effectives – par exemple dans la fourniture de l'instruction publique, des soins, des protections sociales, d'une bonne politique macroéconomique, dans le maintien de la concurrence industrielle ou dans la protection de l'environnement.

Enfin, cette conception centrée sur la liberté permet d'appréhender le rôle constructif d'une organisation humaine libre dans le changement. Si l'on se réfère à l'ancienne distinction entre « l'agent » et « le patient », nous parlons ici d'une conception du développement nettement orientée vers l'agent, radicalement différente de la vision des individus comme des bénéficiaires passifs de programmes de développement sophistiqués.

Notes

1. A propos des liens empiriques et conceptuels, voir Sen (1999).
2. Marx (1887), vol. 1, ch. 10, sect. 3: 240; voir aussi Marx (1973).
3. Smith ([1776] 1976), I, 11 : 27, et V, I, f: 785.

Des questions que l'on peut se poser en économie du développement

Robert M. Solow

LE DÉVELOPPEMENT N'EST PAS MON PRINCIPAL SUJET D'ÉTUDE. Je livre ici les pensées d'un économiste issu d'un pays riche, qui s'est surtout intéressé dans ses recherches aux questions macroéconomiques à court et à long terme. Il se peut que les questions que je suggère d'approfondir aient déjà été traitées par la littérature consacrée au développement. Je m'en excuse, et présente ici quelques idées.

1. De quelle sorte d'entité de recherche un pays en développement a-t-il besoin, et quelle devrait être sa dimension? On peut penser que son objectif ne serait pas de reproduire sur une plus petite échelle ce que l'on observe dans les pays riches, mais qu'il faut à ce pays des personnes et des institutions capables d'évaluer, d'adapter et d'utiliser des innovations techniques dont les sources sont ailleurs. De quelle manière pourrait-on organiser cela? Quel serait, dans ce processus, le rôle de l'investissement extérieur direct?

2. Quel est le meilleur échelonnement dans le temps (ou du moins quel serait un échelonnement convenable) pour le développement, l'exploitation et la conservation des ressources renouvelables et non renouvelables dans un pays en développement? Quelle part des rentes de ces ressources serait réinvestie, et de quelle manière le réinvestissement devrait-il être réparti entre les industries intensives en ressources et les autres?

3. Quel serait, pour un petit pays en développement, un modèle macroéconomique valable? Une économie ouverte et de taille réduite présente l'avantage de pouvoir satisfaire la plus grande partie de sa demande globale nécessaire sur les marchés mondiaux. Elle est cependant vulnérable à une récession qui frapperait ses principaux clients à l'export. Pour ce genre de pays, quelle est l'utilité d'une politique monétaire indépendante? Est-il possible de recourir à des mesures fiscales ponctuelles pour stabiliser l'économie intérieure sans compromettre d'autres objectifs?

4. Comment un pays en développement peut-il éviter certains des dérapages et des carences des politiques d'occupation des sols, des systèmes de formation continue et de recyclage, de l'assurance chômage, etc. qui posent problème dans les pays riches?

*Réflexions
des Pionniers*

« Les pionniers revus et corrigés »

Sir Hans Singer

DANS LE PREMIER VOLUME de *Pioneers in Development*, publié en 1984, le pionnier des pionniers, Paul Rosenstein-Rodan, concluait ainsi sa contribution: « Nous savons ce qu'il faut faire – il nous faut mobiliser la volonté de le faire. » Depuis, nous voyons encore plus clairement « ce qu'il faut faire », en ce qui concerne l'objectif final, la réduction, et finalement l'éradication de la pauvreté ainsi que la réduction des inégalités. Cependant, cette clarté est trompeuse à plus d'un titre: premièrement, nous avons pris conscience du fait que la « pauvreté » est une notion complexe, qui appelle à une action dans un certain nombre de domaines différents, de la part d'un certain nombre d'acteurs différents, et deuxièmement, nous ne « connaissons » aucune règle générale qui nous dise comment et dans quel ordre il conviendrait de s'attaquer aux différents aspects de la pauvreté dans les divers pays concernés, qui sont tous différents en ce qui concerne leur histoire, leur culture, leurs institutions, leurs ressources, leur climat, leur uniformité ou leur diversité ethnique, etc. La mesure de la croissance sous la forme d'un simple indicateur, le produit national brut (PNB) par habitant, a incité un certain nombre d'analystes du développement à rechercher de telles règles générales, mais la lutte contre la pauvreté est un problème trop compliqué et trop spécifique à chaque pays. C'est là une réalité qui obligera de plus en plus les analystes du développement à s'atteler à la lourde tâche d'analyser en détail des situations diverses. Une plus grande disponibilité des données, ainsi que des moyens renforcés de modélisation et d'étude des données, peuvent être utiles, mais à propos du grand nombre de situations différentes auxquelles nous nous retrouvons confrontés, il serait absurde de dire « nous savons ce qu'il faut faire ». Rosenstein-Rodan avait raison dans sa démarche, en ce qui concerne notre objectif final, mais pas en ce qui concerne les moyens par lesquels chaque individu ou chaque ménage pauvre du monde peut y parvenir.

La deuxième partie de sa déclaration, « il nous faut mobiliser la volonté de le faire », est juste elle aussi, et cependant trop simpliste. Tout dépend qui est le « nous ». S'il veut dire que « nous », les analystes du développement, avons fait notre travail en apportant un savoir, et qu'il revient à présent aux politiques de « mobiliser la volonté » pour agir, ce n'est pas là la conception des analystes du développement d'aujourd'hui. Au contraire, on s'attache de plus en plus, actuellement, à inclure dans le domaine de l'économie du développement les problèmes d'« architecture », à divers niveaux – mondial, régional, national, local, au niveau des ménages et des individus. Les problèmes de « gouvernance », y com-

pris la «gouvernance» des entreprises multinationales, prennent de plus en plus d'importance dans les études sur le développement. Des sujets comme la régulation financière, la corruption, la participation, la démocratie, les relations entre hommes et femmes, les droits de l'homme, la prévention des conflits ethniques et les institutions de crédit sont tous de mise lorsqu'il s'agit de «mobiliser la volonté». De même, les débats sur une gouvernance au niveau mondial – le réexamen du système des Nations Unies et des institutions de Bretton Woods au bout de 55 ans, ainsi que des institutions plus récentes comme l'Organisation Mondiale du Commerce. La question «Comment mobiliser la volonté de le faire» est devenue partie intégrante des études consacrées au développement, et elle devrait prendre davantage d'importance encore au début du nouveau millénaire. C'est un sujet qui devient de plus en plus interdisciplinaire.

En revanche, si Paul Rosenstein-Rodan voulait dire que «nous», les économistes du développement, devons nous efforcer de plus en plus de mobiliser la volonté politique pour une action éclairée par la connaissance qui est la nôtre, tout en cherchant à accroître cette connaissance, alors il était avisé et il voyait loin.

Dans ce cadre général d'une évolution du paradigme vers l'action et la gouvernance, de la croissance vers la réduction de la pauvreté (ou plutôt de la croissance pour soi vers la croissance pour les pauvres), avec pour corollaire l'accent mis sur la répartition des ressources et sur la réduction des inégalités, et des règles générales vers la spécificité de chaque situation, nous pouvons maintenant identifier avec un degré de fiabilité appréciable un certain nombre de domaines auxquels devront plus particulièrement s'attacher les études concernant le développement.

- *La mondialisation.* Ici, il s'agira non pas de «promouvoir» ni de «contrer» la mondialisation mais de créer une mondialisation véritable (c'est-à-dire totale) – de faire qu'il n'y ait plus des gagnants et des perdants mais seulement des gagnants. Parmi les principaux problèmes auxquels nous nous trouvons confrontés, il faut citer l'exclusion actuelle d'une grande partie de l'Afrique et le problème de l'accès aux nouvelles sources d'information, auxquels l'édition 1999 du *Human Development Report* donne la priorité.

- *L'urbanisation.* Bientôt, la majorité de la population et la majorité des pauvres vivront dans les villes, et souvent dans les grandes cités. Les problèmes de gouvernement local, de participation civile, de secteur urbain informel, d'infrastructure urbaine et d'environnement n'en seront que plus urgents.

- *La dégradation de l'environnement.* Il s'agit d'un problème d'équité entre les générations – le problème de laisser à la génération suivante une qualité de ressources identique à la nôtre, ou meilleure. Ce problème ajoute une nouvelle dimension à la nécessité d'un aspect plus multidisciplinaire (en plus de l'aspect concret des politiques à mener) et d'études des environnements urbains, qui devront être spécifiques aux diverses situations rencontrées. De nouvelles mesures devront également être envisagées pour permettre un développement durable.

- *Les flux financiers libres et volatiles.* Cette question mérite qu'on lui accorde une priorité particulière, dans le cadre des nouvelles «architectures» sur lesquelles l'accent a été mis récemment, aux niveaux national et mondial. Étant donné la dimension de ces flux et les nouvelles techniques qui favorisent la volatilité – les «pionniers» n'ayant pas pu prévoir ni celles-ci ni celle-là – et les crises récentes survenues en Extrême-Orient et ailleurs, cette priorité particulière semble se justifier entièrement. Nous pouvons aussi inclure dans cette

priorité les problèmes quelque peu différents des micro-crédits urbains et ruraux, comme instruments de création de nouvelles opportunités de réduire la pauvreté.

- *Le commerce des services, de la technologie et de la matière grise.* Cette croissance de plus en plus forte des échanges impliquera de nouvelles mesures du volume d'échanges, des termes de l'échange, de l'ouverture, des balances commerciales, etc. Ce sera un défi difficile à relever, mais il faudra le relever.

- *La pauvreté des enfants* dépasse le cadre de l'équité entre les générations. Le vaste nombre d'enfants nés dans les pays pauvres et le fait que le nombre d'enfants dans les ménages, dans les pays riches comme dans les pays pauvres, soit une fonction croissante de la pauvreté, font que les enfants, à l'échelle du monde, souffrent davantage de l'incidence de la pauvreté que les adultes. Ce fait sera de plus en plus considéré comme incompatible avec les objectifs prioritaires d'éradication de la pauvreté et d'égalité des chances dans le développement des capacités innées de tous. Déterminer la manière de cibler l'action pour atteindre cet objectif sera peut-être la tâche la plus importante des études sur le développement.

Il ne fait aucun doute que d'autres souhaiteront ajouter à cette liste d'autres priorités, mais même avec cette liste sélective de six items, de nouveaux pionniers auront de quoi faire dans leurs études sur le développement, au cours de ce nouveau siècle.

Le commerce international et le cadre institutionnel national

Hla Myint

IL EST AUJOURD'HUI GÉNÉRALEMENT ADMIS que pour pouvoir appliquer de façon fructueuse la théorie économique à la situation des pays en développement, les économistes doivent intégrer à leur analyse les facteurs institutionnels. Ce chapitre illustre cette idée dans le domaine des échanges internationaux. L'idée que je développe, est que l'on ne peut pas expliquer de manière satisfaisante une croissance économique des pays en développement accompagnée d'une expansion des exportations en simples termes de théorie formelle des échanges internationaux, si l'on ne prend pas en compte l'évolution du contexte institutionnel à l'échelon national. En procédant ainsi, au contraire, nous pourrions mieux comprendre les rôles respectifs du marché et de l'Etat dans un contexte de sous-développement national.

A titre d'illustration, analysons deux phases importantes de la croissance rapide et de l'expansion des exportations dans les pays en développement, l'une correspondant à « l'élargissement » du cadre national et l'autre à « l'intensification » de ce cadre.

« L'élargissement » : l'ouverture des économies traditionnelles

La phase de « soupape » de l'expansion des exportations, au cours de la période coloniale, lorsque les économies paysannes pléthoriques en surfaces de terre étaient « ouvertes » aux échanges internationaux, constitue un premier exemple du processus d'élargissement. L'expansion spectaculaire des exportations de produits à forte main-d'œuvre ajoutée et les taux de croissance économique élevés qui l'ont accompagnée, dans des pays d'Extrême-Orient comme la Corée du Sud ou Taïwan, depuis les années soixante, constituent un autre exemple frappant de la densification du cadre institutionnel national, à partir d'un contexte initial de forte pression démographique sur le territoire. Dans aucun de ces cas, il n'est possible d'expliquer de manière satisfaisante, et purement en termes d'allocation des ressources plus efficace compte tenu d'un avantage comparatif, les taux d'expansion des exportations et les taux de croissance économique. Il nous faut nous mettre en quête de facteurs « résiduels » de la croissance.

Le phénomène de soupape de l'expansion des exportations de l'économie rurale a été rendu possible par la mise en place d'une administration moderne et efficace et par l'amélioration des transports et des communications réalisée avec l'aide des gouvernements. Compte tenu d'un environnement économique favorable, les producteurs du secteur rural ont réagi aux incitations du marché et à l'expansion de la production à l'export en éten-

dant leurs cultures à de nouvelles surfaces de terrain dans l'arrière-pays, à l'aide de méthodes de culture traditionnelles. Le principal facteur de croissance résiduelle a été la disponibilité de terres non cultivées et de main-d'œuvre sous-employée dans l'agriculture de subsistance. Au contraire, dans les pays d'Extrême-Orient qui ont connu une forte pression démographique, le principal facteur de croissance résiduelle a été la hausse rapide de la productivité des ressources, aussi bien dans l'agriculture que dans l'industrie, permise par l'intensification du cadre institutionnel national et des relations économiques entre les paysans et les petites industries dispersées dans les zones rurales.

L'élargissement du cadre institutionnel national, dans un contexte de libre marché, a été rapide mais plutôt chaotique. Le système du marché était bien développé dans le secteur du commerce extérieur, les firmes d'import-export assurant la liaison avec les producteurs de la paysannerie grâce à une série d'intermédiaires, et la production agricole intérieure du marché local a aussi bénéficié du partage des moyens de transport et des canaux de distribution. Un dualisme a cependant persisté entre le secteur traditionnel – élevage traditionnel, industrie à petite échelle et autres petites unités de production – et le secteur moderne, constitué de firmes d'import-export et autres grandes entreprises, ainsi que de banques commerciales.

Ce dualisme s'est traduit par des différentiels de prix entre les deux secteurs, reflet d'un relatif sous-développement du marché et des transports. L'effet a été plus prononcé au niveau du marché intérieur des capitaux. Les petits emprunteurs du secteur traditionnel n'ont pu emprunter qu'auprès des bailleurs de fonds locaux, sur le marché « non organisé », à des taux d'intérêt bien plus élevés que les taux pratiqués généralement par les banques modernes. Les choses se sont passées ainsi en raison d'une information imparfaite, des risques élevés que représentaient les prêts accordés aux petits emprunteurs, et parce que la croissance d'une corporation d'intermédiaires financiers locaux, capables de présenter les garanties de crédit nécessaires pour emprunter aux banques, et assez au fait du contexte local pour canaliser les prêts vers une utilisation productive, était lente.

Les grandes stratégies et la répression du côté du secteur traditionnel

Avant de passer à la phase d'intensification du cadre institutionnel national, une petite digression s'impose, concernant la période intermédiaire des années cinquante, au cours de laquelle les exportations et la croissance ont connu un net recul. A cette époque, les pays nouvellement indépendants, parmi lesquels des pays exportateurs de produits de l'agriculture traditionnelle, réagirent contre la politique coloniale de « laissez-faire » en adoptant de grandes stratégies de développement économique fondées sur la planification, le contrôle étatique direct, la substitution à l'import à des fins de promotion de l'industrialisation nationale. Le passage du libre-échange à la substitution à l'import aurait déjà, en tant que tel, provoqué d'importantes « distorsions » dans l'allocation des ressources, mais par-dessus tout, le contrôle étatique direct et le remplacement des mécanismes du marché par des organismes d'Etat se sont faits aux dépens du cadre institutionnel national. Le contrôle gouvernemental a abouti à détourner la plus grande part de l'offre limitée des capitaux et des échanges extérieurs au profit des grandes entreprises du secteur moderne contrôlées par l'Etat, et donc à priver le secteur traditionnel de ces ressources si nécessaires. C'est en particulier le marché intérieur des capitaux qui s'est trouvé soumis à des restrictions: le

contrôle des échanges extérieurs a exclu les banques du marché mondial des capitaux, tandis que la politique gouvernementale consistant à maintenir très bas les taux d'intérêt officiels pour encourager l'industrie nationale a entraîné une réduction de l'épargne intérieure. Les bailleurs de fonds et autres intermédiaires privés se sont vus refuser l'accès aux banques et ont été soumis à des plafonnements de leurs taux de prêts.

En somme, l'effet des stratégies de développement économique des années cinquante aura été de brimer la partie la moins développée du cadre institutionnel national – le secteur « traditionnel » et « non organisé ». Comme nous allons le voir, ce sont la régénération et le développement de cette partie du cadre institutionnel, vital pour les petits exploitants et les petits entrepreneurs industriels des zones rurales, qui ont permis à la Corée du Sud et à Taiwan de développer leurs exportations de produits manufacturés intensifs en main-d'œuvre.

« L'intensification » : deux exemples en Extrême-Orient

Comme d'autres pays en développement, la Corée du Sud et Taiwan se sont lancés dans une phase de planification et de substitution à l'import, dans les années cinquante et au début des années soixante. Ces deux pays ont aussi suivi des politiques de taux d'intérêt réduits pour encourager leurs industries manufacturières nationales. Ce n'est que lorsqu'ils ont connu une inflation élevée et un déséquilibre problématique de la balance des paiements qu'ils ont opté pour une politique de libéralisation et augmenté leurs taux d'intérêt jusqu'à des niveaux très élevés. Ce qui leur a permis non seulement de reprendre le contrôle de l'inflation et d'atteindre une certaine stabilité économique, mais aussi d'accroître leur épargne intérieure.

Selon la théorie de l'avantage comparatif en proportion des facteurs, les pays initialement caractérisés par une pénurie de territoire et par une main-d'œuvre abondante peuvent connaître une croissance continue dans un contexte de libre-échange. A partir de leurs exportations de produits manufacturés à forte main-d'œuvre ajoutée, ils peuvent progresser dans « l'échelle des avantages comparatifs » pour s'orienter vers des exportations de produits manufacturés moins intensifs en main-d'œuvre et plus intensifs en capital à mesure que le resserrement du marché du travail et la hausse des salaires déplacent leur avantage comparatif dans cette direction. Pourtant, il semble que les taux de croissance et d'expansion des exportations, en Corée et à Taiwan, soient trop élevés pour que l'on puisse les attribuer uniquement à l'élimination des distorsions dans l'allocation des ressources, surtout si l'on considère que ces deux pays n'ont certainement pas suivi des politiques de libre-échange bien planifiées. Ils ont provoqué des distorsions dans leur allocation des ressources en faveur de l'export, par le biais de diverses incitations à la promotion des exportations, et ils ont poursuivi certaines de leurs politiques de substitution à l'import dans leurs industries les plus intensives en capital et les plus avancées du point de vue technologique, afin de mener plus rapidement ces industries à maturité. Naturellement, on pourrait affirmer que le fait que ces pays n'aient poursuivi qu'avec modération ces politiques propres à engendrer des distorsions dans les échanges, les avantages de la libéralisation des échanges l'ont emporté sur les pertes résultant des distorsions, mais il ne semble pas que cela permette d'expliquer de manière adéquate des taux de croissance si exceptionnellement élevés. Il nous faut rechercher les facteurs résiduels du côté des fortes hausses de productivi-

té des ressources, aussi bien dans l'agriculture que dans l'industrie, et porter notre attention sur les améliorations du contexte institutionnel qui les ont rendues possibles.

La théorie institutionnelle formelle a tendance à considérer qu'une fois éliminées les distorsions dans les échanges, l'avantage comparatif potentiel d'un pays émerge de manière automatique, par le jeu d'un système de marché bien coordonné et par le moyen d'un cadre institutionnel national pleinement développé. Cependant, avant qu'un pays en développement puisse convertir son offre abondante de main-d'œuvre en avantage comparatif, sous forme d'exportations de biens manufacturés intensifs en main-d'œuvre, il faut que deux conditions fondamentales soient remplies. Tout d'abord, il faut que la productivité agricole augmente, afin que les salaires restent bas et que la main-d'œuvre soit plus disponible pour l'industrie. Ensuite, il faut que la productivité de l'industrie, par rapport aux bas salaires, augmente, afin de réaliser un gain en avantage concurrentiel sur le marché mondial des produits manufacturés à forte main-d'œuvre ajoutée. Ces deux conditions supposent elles-mêmes que de grandes améliorations soient apportées au cadre institutionnel national. Dans notre exemple, la Corée et Taiwan ont eu la chance d'hériter de la période coloniale japonaise un système institutionnel appréciable, aussi bien dans l'agriculture que dans l'industrie – la conséquence de l'adaptation du Japon lui-même à sa propre offre abondante de main-d'œuvre, au moment où a commencé son développement économique réussi.

Dans le domaine de l'agriculture, ces deux pays ont su bâtir sur l'infrastructure rurale héritée de la domination japonaise pour poursuivre des politiques de hausse de la productivité agricole, avec l'introduction de semis et d'engrais à fort rendement et les cultures variées fondées sur les progrès de l'irrigation. L'action dynamique de l'Etat a favorisé l'apparition d'organisations et d'institutions susceptibles de soutenir ou de prendre en charge un grand nombre de petits exploitants dispersés dans les campagnes – elles leur ont fourni des moyens de transport et de communication, ainsi que l'électricité, leur ont permis d'accéder à des canaux de distribution améliorés et à des systèmes de crédit, et donc d'adopter les nouvelles méthodes agricoles nécessitant un important financement à court terme, et elles ont joué un rôle essentiel dans l'amélioration de l'éducation et de l'information, et par ce biais, dans la transmission de la connaissance et de la maîtrise de la nouvelle technologie.

Dans le domaine de l'industrie, ces deux pays ont profité de la méthode japonaise consistant à promouvoir l'industrialisation sur une base décentralisée, avec des politiques favorisant la croissance et l'efficacité des petites industries intensives en main-d'œuvre dispersées dans les zones rurales. Cette méthode leur a permis d'éviter le coût élevé des dépenses sociales générales nécessaires à la construction de grandes usines dans les centres urbains. Au lieu de cela, les petites industries ont pu partager avec les petits exploitants l'infrastructure sociale rurale et le réseau organisationnel conçu pour atteindre un grand nombre de petites unités économiques dispersées. Les petites industries ont également profité de l'avantage géographique que constituait la possibilité d'utiliser l'offre abondante de main-d'œuvre rurale – de manière flexible et peu onéreuse, et souvent sur des distances de trajet journalier – permettant le recours à des travailleurs saisonniers ou à temps partiel. Elles ont pu également compter sur l'offre locale de matières premières.

Il y a eu aussi d'autres sources de profit. Avec l'élargissement des marchés locaux permis par l'amélioration des moyens de transport, un certain nombre de petites industries ont pu mieux valoriser leur équipement existant et leurs capacités de gestion.

L'élargissement du marché a conduit à une plus grande spécialisation et à une plus grande division du travail (au sens d'Adam Smith) ainsi qu'à des progrès technologiques adaptés au contexte local. Considérées isolément, les économies réalisées grâce à une valorisation plus complète des capacités existantes et grâce à de petites innovations peuvent être modestes, mais au niveau global, elles ont joué un rôle non négligeable dans la hausse de la productivité des petites industries. L'exportation de leurs produits a été facilitée par de nouveaux développements des institutions, notamment par les possibilités de sous-traitance, le contrôle qualité et le recours aux grandes entreprises commerciales extérieures disposant de compétences spécialisées sur les marchés potentiels.

Enfin, il nous faut prendre en compte le rôle de l'investissement extérieur direct. L'investissement extérieur a été stimulé par l'offre de main-d'œuvre initialement abondante. L'investissement réalisé dans les zones à partir desquelles se faisaient les exportations a permis le développement de l'emploi localement. Par la suite, l'investissement direct en provenance du Japon, de par les proportions congruentes des facteurs, s'est traduit par un transfert efficace de technologie. Confrontées à une hausse des coûts salariaux, les entreprises japonaises ont trouvé plus rentable de délocaliser leur industrie manufacturière relativement intensive en main-d'œuvre dans les pays voisins dans lesquels les salaires restaient bas. Cet investissement s'est accompagné d'un transfert de technologie, de méthodes de management et de méthodes de travail testées avec succès au Japon et prêtes à être adoptées en Corée et à Taiwan, avec des dotations de facteurs comparables. Cela a facilité l'ascension de ces deux pays sur l'échelle des avantages comparatifs.

Nous pouvons maintenant cerner les rôles relatifs de l'Etat et du marché, tels que notre analyse les suggère. La réussite économique de la Corée et de Taiwan a servi de fer de lance à la «*résurgence néoclassique*». On ne peut douter du bien-fondé d'une orientation typiquement néoclassique vers le libre-échange, fondée sur une politique fiscale et monétaire orthodoxe, pour maintenir la stabilité macroéconomique. Je me suis cependant attaché à l'aspect le plus négligé de ces succès économiques: le rôle actif de l'Etat dans l'augmentation de la productivité des ressources dans les zones rurales in situ, à travers l'amélioration de l'infrastructure sociale et la mise en place d'organisations et d'institutions conçues pour pourvoir aux besoins des petits fermiers et des petites entreprises industrielles qui y sont largement dispersées. Ce n'est pas seulement en Corée et à Taiwan qu'une telle politique a son importance. Il s'agit aussi de l'application de la théorie économique aux pays en développement.

Avantages et inconvénients de l'intervention de l'Etat

De mon point de vue, la faiblesse de la théorie néoclassique, lorsque l'on cherche à l'appliquer au cas des pays en développement, c'est qu'elle a tendance à privilégier les politiques «*négatives*» consistant à éliminer les «*distorsions*» dans l'allocation des ressources et à faire passer en arrière-plan les politiques «*positives*» consistant à améliorer le cadre institutionnel. Au niveau international, la théorie formelle suppose de manière implicite que le cadre institutionnel intérieur de ces pays est déjà pleinement développé, comme l'illustre le recours à un modèle d'économie de concurrence parfaite «*sans frottements*». Cependant, on ne recourt à un tel modèle que par commodité théorique, pour pouvoir définir les distorsions comme des écarts par rapport à l'allocation optimale des ressources.

Lorsque nous prenons pour point de départ, de façon explicite, un contexte institutionnel national en état de sous-développement, il existe clairement un besoin d'une politique gouvernementale positive, propre à permettre au système de marché de fonctionner plus efficacement grâce à une réduction des coûts de transaction et d'information.

Dans ce sens, on peut voir dans les politiques de «renforcement des marchés» un prolongement des politiques de libre-échange au niveau pratique. Ainsi, même au cours de la période coloniale de «laissez-faire», l'Etat acceptait, comme étant dans l'ordre des choses, que la fourniture d'un capital social général, comme par exemple de routes destinées à réduire les coûts de transport, relève de ses attributions. Il existe en principe peu de différence entre la fourniture d'une infrastructure physique destinée à réduire les coûts de transport et la fourniture d'une infrastructure sociale intangible destinée à réduire les coûts de transaction et d'information.

Nous pouvons à présent jeter un bref coup d'œil rétrospectif à la relation qui existe entre les éléments du cadre institutionnel national – le système de marché et les systèmes administratif et fiscal. Lors de la période coloniale, l'élargissement de ce cadre a été permis par l'apparition d'une forme moderne d'administration assumant de manière efficace et honnête les fonctions de base de la gouvernance, comme le maintien de la loi et de l'ordre, la protection de la vie des citoyens et de la propriété et l'administration de la justice. La réaction qui s'est produite dans les années cinquante, contre la politique coloniale du «laissez-faire» et en faveur de la planification du développement, a eu pour conséquence une extension massive des attributions de l'Etat, obligé d'assumer dorénavant les diverses tâches liées au contrôle de l'économie. Les fonctions fondamentales de la gouvernance furent alors considérées comme des fonctions de «veilleur de nuit», et les ressources rares qu'étaient les ressources fiscales et administratives furent dédiées à la tâche plus gratifiante de promouvoir la croissance. Cette importance démesurée attribuée au système administratif et fiscal a souvent eu pour conséquence l'inefficacité et la corruption de l'administration ordinaire du pays, ce qui ne pouvait que saper sévèrement la capacité de l'Etat à poursuivre les objectifs économiques qu'il s'était fixés. Je pense que ce danger que représente une surcharge du système étatique est toujours présent, que l'on se fixe pour objectif la croissance économique ou d'autres objectifs socialement souhaitables liés au développement économique.

Les défis de la mondialisation

Dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, l'Indonésie, la Malaisie et la Thaïlande ont commencé à suivre l'exemple de la Corée et de Taiwan (et de Hongkong et Singapour) et à connaître une croissance rapide à travers l'expansion de leurs exportations. Une telle stratégie se fondait sur une tendance générale vers des politiques de libéralisation économique orientées vers l'extérieur, consistant à supprimer non seulement les restrictions qui pesaient sur les échanges internationaux mais aussi celles qui pesaient sur les mouvements internationaux de capitaux. Là encore, l'investissement extérieur direct devait jouer un rôle vital, à travers les transferts de technologie et la hausse de la productivité du travail, dans la seconde génération des «tigres de l'Asie», en leur permettant de gravir l'échelle des avantages comparatifs et d'exporter des produits manufacturés plus élaborés. La région côtière du Pacifique est ainsi devenue celle dont la croissance est la plus forte au monde.

Puis est venue la crise économique asiatique de 1997, commencée avec la dévaluation du baht thaïlandais face aux pressions spéculatives. Cette crise s'est étendue aux pays voisins, ce qui a provoqué d'autres dévaluations ainsi que de fortes chutes des cours en Bourse. La croissance économique, dans cette région, s'est ralentie, et la légende des « tigres de l'Asie » a volé en éclats. Les anciennes tendances au repli ont repris le dessus. La réaction de la Malaisie a été d'imposer un contrôle de son marché des capitaux, et son premier ministre s'est joint au chœur qui s'est constitué pour dénoncer les forces économiques du marché mondial que l'on désigne aujourd'hui sous le terme de mondialisation.

Dans quelle mesure peut-on voir dans cette nouvelle vague d'hostilité aux forces du marché mondial un retour aux théories et aux politiques de développement protectionnistes des années cinquante? La crise économique asiatique de 1997 a clairement montré que les flux d'investissement extérieur à long terme pouvaient se trouver sérieusement compromis par les mouvements de fonds spéculatifs à court terme, imprévisibles et indépendants de la logique fondamentale de l'économie et de la productivité de l'investissement à long terme. Dans le cas de l'Asie, c'est une combinaison de facteurs qui a amené la crise: la suppression des contrôles sur le marché des capitaux, des innovations financières comme la sécurisation et les produits financiers dérivés, ainsi que l'émergence de nouvelles places financières à Hongkong et à Singapour. La distinction entre capitaux à long terme en portefeuille et fonds bancaires à court terme s'est estompée, les uns et les autres pouvant désormais être rapidement transférés d'une place financière à une autre.

Les institutions financières internationales existantes ne sont pas en mesure de contrôler les montants véritablement gigantesques de fonds spéculatifs qui gravitent autour des différentes places financières du monde, ni de protéger les devises des pays en développement contre les spéculateurs. Un pays ne peut seul résister au mouvement spéculatif qui s'empare de sa devise, dès lors que celui-ci a commencé à prendre de l'ampleur. La seule alternative envisageable, dans la pratique, consiste tout d'abord à éviter d'attirer les spéculateurs, en imposant une stricte discipline fiscale et monétaire (par exemple en évitant d'étendre indûment les prêts bancaires aux « amis politiques»). Singapour et Taiwan, avec leurs réserves étrangères importantes et leurs ratios d'épargne intérieure élevés, ont développé avec succès une méthode préventive, en combinant une politique fiscale et monétaire orthodoxe avec la création d'institutions financières nationales permettant de mobiliser l'épargne intérieure. Le système mis en place à Singapour, qui collecte une part importante des contributions obligatoires, en est un exemple bien connu.

A partir d'un diagnostic keynésien de la crise économique asiatique, il semble que nous soyons parvenus à des conclusions dans la ligne politique orthodoxe! Nous pouvons aussi remarquer que bien qu'un ratio élevé de l'épargne intérieure par rapport au produit intérieur brut (PIB) ne soit pas un facteur essentiel de la croissance économique comme on le croyait dans les années cinquante, il constitue cependant une protection appréciable contre l'instabilité économique à court terme et contre la spéculation.

La nouvelle vague d'hostilité contre les forces du marché mondial, c'est-à-dire contre ce que l'on appelle la mondialisation, a encouragé les tendances latentes au repli sur soi dans les pays en développement. Cependant, à y regarder de plus près, il existe d'importantes différences entre les objectifs de l'économie du développement des années cinquante et le mouvement actuel de protestation contre la mondialisation.

Les économistes du développement des années cinquante s'opposaient au système du marché mondial parce qu'ils pensaient que celui-ci ne pouvait pas permettre une croissan-

ce économique rapide sans l'intervention de l'Etat et la planification, et parce qu'ils pensaient que les pays en développement, typiquement dépendants de l'exportation d'un ou deux principaux produits de base, seraient particulièrement vulnérables à l'instabilité du marché mondial de ces produits. Rétrospectivement, il convient d'admettre qu'en pratique, les décideurs politiques des années cinquante ont souvent subordonné l'objectif de la réduction de cette vulnérabilité à l'instabilité à court terme du marché mondial à l'objectif prédominant de la promotion de la croissance économique à long terme. Ainsi, les quotas agricoles, conçus pour protéger les producteurs ruraux des fluctuations du marché à l'export, sont vite devenus un instrument de taxation barbare des agriculteurs au profit des subventions à l'industrie nationale. De même, les demandes d'un système international de stabilisation des prix des produits de base se sont rapidement transformées en demandes d'augmentation des flux internationaux de capitaux à long terme destinés à favoriser la croissance.

Au contraire, les adversaires actuels de la mondialisation semblent condamner celle-ci parce qu'elle favorise une croissance économique trop rapide! Ils affirmeront plutôt que l'interaction entre les politiques de libéralisation économique et l'évolution rapide des technologies a donné lieu à des perturbations économiques et sociales, à un rythme trop rapide par rapport aux possibilités d'absorption des structures institutionnelles, et qu'il ne suffit pas d'envisager le besoin de systèmes d'ajustement flexibles sans prendre en compte les coûts sociaux. Ils pensent que faute de pouvoir maintenir un rythme régulier de croissance économique et de pouvoir gérer ces perturbations, des tensions sociales et économiques et une instabilité politique sont inévitables. Cette conception fait contraste avec les «programmes choc» et «big pushes» préconisés par les économistes du développement dans les années cinquante.

Ceux qui critiquent la mondialisation se préoccupent des effets perturbateurs des forces du marché mondial sur tous les pays concernés, qu'il s'agisse de pays industrialisés ou de pays en développement. Leur argumentation est cependant plus convaincante lorsqu'elle concerne un pays en développement qui se trouve dans la longue période de transition qui suit l'échec des aménagements sociaux traditionnels destinés à pallier la détresse économique et le chômage, sous l'impact des forces du marché, mais avant l'émergence d'un système social étatique moderne. On peut ironiquement remarquer que le «chômage déguisé», très décrié par les économistes du développement des années cinquante, fait actuellement l'objet d'un regain d'appréciation, jusqu'à être perçu comme un élément positif dans la recherche traditionnelle du bien-être social.

Quelles sont les implications politiques de la mondialisation? Il nous faudra admettre le probable caractère irréversible du processus d'éclatement des structures sociales traditionnelles sous l'impact des forces du marché, même dans les pays en développement les moins avancés. La seule alternative envisageable dans la pratique consisterait à tenter d'abrèger la phase de transition à l'aide d'une politique de croissance efficace, dans l'espoir que la croissance économique procure à l'Etat un flux croissant de recettes. Auquel cas l'Etat pourrait consacrer une partie de ce revenu à l'atténuation des effets les moins souhaitables des dislocations sociales et économiques qui accompagnent la croissance. En ce qui concerne les pays d'Extrême-Orient, malgré le cuisant revers économique qu'ils ont connu à partir de 1997, ils sont maintenant trop bien intégrés à l'économie mondiale pour pouvoir revenir complètement aux types de politiques de développement protectionnistes des années cinquante. Ainsi, si la réaction initiale de la Malaisie a consisté à instaurer un

contrôle de son marché des capitaux, il semblerait qu'elle y ait maintenant renoncé, sans que cela n'entraîne, apparemment, une fuite des capitaux. Etant donné les perspectives économiques à long terme des pays d'Extrême-Orient, il semble que leur avenir réside toujours dans la tendance à s'ouvrir vers l'extérieur qui était la leur avant la crise, bien que le redressement économique des pays les plus fragiles d'un point de vue politique, comme l'Indonésie, risque d'être moins rapide.

Naturellement, il n'existe aucune assurance que la croissance des recettes de l'Etat, permise par la croissance économique, entraîne une amélioration du bien-être et des protections sociales. Mise à part la capacité administrative limitée des pays en développement (pour ne rien dire de la gabegie bureaucratique et de la corruption), il reste toujours un obstacle ultime : le manque de volonté politique, ou si l'on préfère la trop faible priorité que les gouvernements de ces pays attachent aux dépenses d'amélioration du bien-être social.

Économie et stagnation démographique

W. W. Rostow

DE MON POINT DE VUE, l'événement le plus important du 21^e siècle, en économie, sera la décroissance de la population mondiale. Elle concernera aussi bien les pays en développement que les pays industrialisés.

- Certains des pays en développement les plus précoces – par exemple la Chine, la Corée du Sud et Taiwan – se trouvent déjà au-dessous du taux de fécondité de remplacement, et sont appelés à connaître bientôt une diminution de leur population.

- Dans certains autres pays en développement (que la Banque Mondiale appelle pays « en transition », comme le Brésil, l'Inde et l'Indonésie), le taux de fécondité dépasse 2,1 mais il est en diminution rapide.

- Partout ailleurs, la tendance générale est à la chute des taux de fécondité, et rien n'indique que ces taux se stabiliseront au niveau du renouvellement de la population de 2,1, plutôt que de continuer à décliner. C'est pourquoi, au 21^e siècle, nous allons nous trouver confrontés – dans les pays industrialisés en premier lieu – à un important problème d'action publique : comment gérer notre économie dans la perspective d'une population stable.

On peut résumer rapidement la situation démographique globale dans la première moitié du 21^e siècle.

Le remplacement des générations correspond à un taux de fécondité brut de 2,1 (enfants par famille). Au-dessus de cette valeur, la population augmente dans le temps ; au-dessous, elle diminue. Les intervalles dépendent de l'histoire antérieure des taux de fécondité et du nombre de femmes en âge de procréer. Les taux de fécondité (et les taux de croissance démographique) ont tendance, en général, à être en corrélation avec l'urbanisation, le revenu par habitant et la proportion de la population qui recourt aux méthodes actuelles de contrôle des naissances (voir tableau 1). Il existe évidemment une étroite corrélation entre ces trois déterminants.

Dans un certain nombre de pays en transition, dont certains ont une population très importante, les taux de fécondité diminuent rapidement. Dans quelques-uns de ces pays, ces taux sont déjà descendus au-dessous de 2,1 (tableau 2).

Tableau 1. Taux de fécondité global par tranche de revenu en 1970, 1993 et 2000

<i>Groupe de pays</i>	1970	1992	2000 <i>(estimation)</i>
Revenu faible	6,0	3,4	3,1
Revenu moyen faible	4,5	3,1	2,9
Revenu moyen élevé	4,8	2,9	2,5
Revenu élevé	2,4	1,7	1,4
Monde entier	–	–	2,9

– non disponible

Source : Banque Mondiale (1989) : 216, Tableau 27.

Depuis la fin du 18^e siècle, les taux de natalité aussi bien que les taux de mortalité sont en baisse, mais la baisse des taux de mortalité l'a emporté sur celle des taux de natalité jusqu'à la grande crise économique des années trente. Après la Seconde Guerre mondiale, la population mondiale a connu une croissance rapide par suite de la généralisation des nouveaux antibiotiques et du contrôle de la malaria. Par la suite, les taux de natalité ont diminué pour se rapprocher des taux de mortalité, indépendamment des niveaux de croissance (tableau 3).

Même si, dans la plupart des pays riches, l'espérance de vie a augmenté, le cancer et les maladies cardio-vasculaires ont constitué, jusqu'à ce jour, une sorte de plancher à la chute des taux de mortalité. L'Afrique subsaharienne fait exception, avec un taux de fécondité de 5,6, pas loin du maximum.

En revanche, les estimations globales à long terme du pic démographique futur ont été systématiquement revues à la baisse. La prévision moyenne est actuellement inférieure à 10 milliards.

Tableau 2. Taux de fécondité globaux, pour une sélection de pays en transition en 1970, 1992 et 2000

<i>Groupe de pays</i>	1970	1992	2000 <i>(estimation)</i>
Brésil	4,9	2,8	2,0
Inde	5,8	3,7	3,4
Indonésie	5,9	2,9	2,7
Mexique	6,3	3,2	3,1
Thaïlande	5,5	2,2	2,0
Turquie	4,9	3,4	2,6

Sources : pour 1970 et 1992, Banque Mondiale (1999) : Tableau 26 ; pour 2000, Statistiques de la population mondiale, 1998.

Tableau 3. Taux de mortalité, à l'exception de l'Inde et de la Chine, en 1970 et en 1992

(par millier d'habitants)

<i>Groupe de pays</i>	1970	1992
Revenu faible	19	12
Revenu moyen faible	12	9
Revenu moyen élevé	10	7
Revenu élevé	10	9

Source : Banque Mondiale (1989) : 216, Tableau 27.

Les deux dangers

Comme la population mondiale continuera encore de croître pendant un moment, il existe un réel danger que se produisent dans certaines régions des pénuries d'aliments et de matières premières. L'instabilité du Moyen-Orient peut perturber l'offre d'énergie. On ne peut pas éliminer non plus la possibilité de crises écologiques ayant des conséquences au niveau mondial. Cette catégorie de dangers a déjà fait l'objet de nombreux débats et de nombreuses études.

Le deuxième danger n'a pas encore fait l'objet d'études ni de débats. Il provient du délai nécessaire pour retrouver un taux de remplacement de 2,1 et des obstacles autres qu'économiques à ce retour, si on laisse le taux de fécondité descendre au-dessous de ce niveau. C'est ce qui s'est déjà produit dans les régions riches et industrialisées: en Europe, au Japon, ainsi qu'en Chine continentale, à Taiwan, à Hongkong, à Singapour et en Corée du Sud. Le problème se posera aussi pour les pays en transition, où le taux de fécondité global est supérieur à 2,1 mais en diminution. Tous ces pays vont se retrouver confrontés au problème de devoir maintenir le plein emploi et une société socialement viable dans un contexte de stagnation démographique, du moins s'ils optent pour cet objectif.

Deux grands problèmes économiques

Le premier signe que la dynamique démographique fait son chemin sur la scène politique est l'augmentation de l'âge moyen de la population dans les pays riches, ainsi que dans les pays en développement les plus précoces. Le ratio de la population active est en diminution. La Chine continentale est également confrontée à ce problème: en 2030, 33% de sa population sera âgée de plus de 60 ans, ce qui représentera 21% de la population (Rostow, 1998 : 201-202).

Hamish McRae énumère les mesures suivantes (auxquelles s'ajoute le recul de l'âge de la retraite, dont on a beaucoup parlé mais qui ne s'est pas encore réalisé) destinées à faire augmenter le ratio de la population active (McRae, 1994 : 97):

- La participation des femmes à la population active augmentera.
- Le travail à temps partiel (y compris le travail à la maison) continuera de progresser.
- Les étudiants auront plus souvent tendance à travailler à temps partiel parallèlement à leurs études, un phénomène que l'on commence déjà à observer.
 - Davantage d'efforts seront réalisés pour lutter contre le chômage.
 - Suivre une formation pour se recycler plusieurs fois dans sa carrière sera davantage perçu comme quelque chose de normal.
 - Le recours au travail bénévole sera amplifié.
 - Les enfants seront davantage incités à acquérir des compétences exploitables.

A cette liste, il conviendrait d'ajouter des mesures pour résoudre le problème de la « classe inférieure » : instruire et former les hommes et les femmes les plus désavantagés pour leur faire intégrer la population active. Ce ne sera plus une question d'équité budgétaire, mais ce sera un moyen non négligeable de se donner plus de temps.

L'immigration a déjà permis à certains pays ayant des taux de fécondité inférieurs à 2,1 de se donner du temps. C'est une solution économiquement simple mais politiquement et socialement problématique. En théorie, un déclin de la population native peut facilement être compensé par l'immigration d'hommes et de femmes en provenance d'un pays connaissant des taux de fécondité plus élevés, du moins jusqu'à ce que le processus de développement réduise le nombre de migrants potentiels. Deux forces contraires s'observent néanmoins : dans le pays hôte, la résistance politique à un changement réel ou perceptible de la structure démographique de la société, et le fait que de nombreux immigrants n'aient pas de qualification, avec pour conséquence un chômage à long terme, et par suite une hausse des dépenses sociales. Ces facteurs contraires peuvent entraîner une limitation du rôle de compensation joué par l'immigration.

Malgré l'intérêt de telles mesures pour retarder le phénomène de décroissance démographique, le problème auquel le genre humain sera confronté en fin de compte sera de retrouver un taux de renouvellement de 2,1 ou (dans les pays en développement où ce taux est actuellement supérieur à 2,1 mais en train de s'en rapprocher) de parvenir à relever ce taux jusqu'à cette valeur, si c'est là le choix qui est fait.

Ces mesures ont leur importance, car obtenir que le taux de fécondité redevienne égal au taux de renouvellement demandera beaucoup de temps. Ce n'est pas seulement au Japon, pays dans lequel le taux de fécondité est actuellement de 1,4, mais dans tous les pays qui ont laissé leurs taux de fécondité descendre au-dessous de 2,1 qu'il faudra prendre au sérieux la conclusion que propose un mathématicien et chercheur en sciences sociales (Yue, 1999 : 5-6). Ses observations, associées à la théorie dynamique des systèmes démographiques, nous montrent qu'à moins que la tendance actuelle au déclin du taux de natalité du Japon ne s'inverse, il semble qu'il y ait peu d'espoir d'empêcher que sa population totale ne diminue – une évolution très prévisible au cours des premières décennies de ce siècle. Il est nécessaire d'entreprendre aussi vite que possible des actions pour promouvoir la procréation au Japon, en raison de la grande inertie qui caractérise le processus du développement démographique. La probabilité qu'une politique démographique – mais aussi sociale et économique – donne des résultats décisifs est extrêmement faible si l'on raisonne sur une période courte, mesurable en années. Dans le cas du Japon, du fait de cette grande inertie, la population diminuera certainement au cours des prochaines décennies, les taux de natalité ayant baissé au cours des 50 dernières années. Pour la croissance démo-

graphique du Japon, attendre et ne rien faire est contraire aux règles naturelles qui gouvernent le système démographique.

Le cas des Etats-Unis

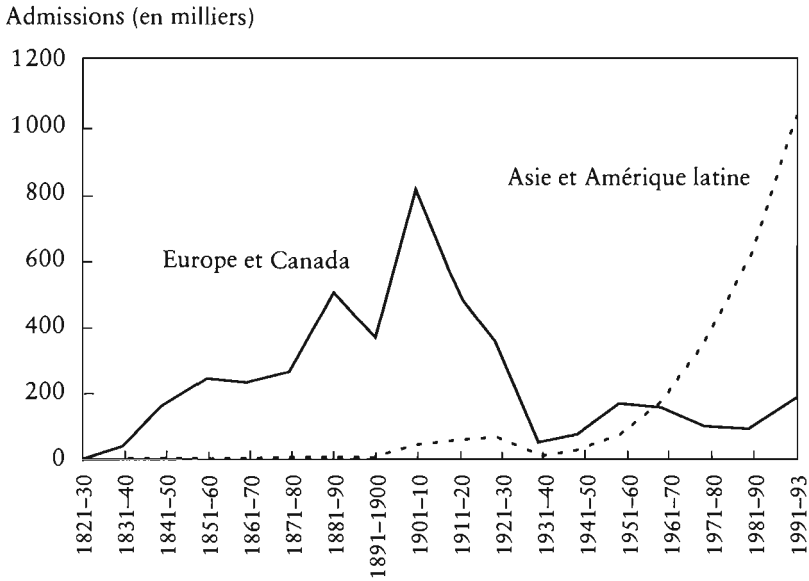
Aux Etats-Unis, où le taux de fécondité est actuellement de 2,0, le dilemme de l'immigration est une composante importante du problème démographique global. C'est la version amplifiée du problème auquel sont confrontés les pays d'Europe occidentale, le Canada et le Japon. Le taux global de fécondité des Etats-Unis bénéficie aujourd'hui de l'afflux de la population hispanique (dont le taux de fécondité est de 2,3) ainsi que du taux de fécondité de 2,2 de la population noire.

Sur l'immigration aux Etats-Unis à la fin du 20^e siècle, on peut faire trois observations sûres. Premièrement, l'immigration en provenance d'Amérique latine et d'Asie a connu un essor dans les années soixante-dix et quatre-vingt (voir figure 1).¹ Deuxièmement, cet essor, qui se poursuit, devrait contribuer vers 2040 à une diminution substantielle de la proportion de « Blancs » dans la population américaine (Bean, Cushing et Hayes, 1997 : tableau 5). On estime que cette proportion diminuera de 22 points, de 75,2% en 1990 à 52,8% en 2050. Troisièmement, les membres de la population hispanique, et dans une moindre mesure ceux de la population asiatique, ont tendance à épouser des personnes appartenant à des races ou à des groupes ethniques différents, et les jeunes sont plus enclins que leurs aînés à se marier à l'extérieur de leur groupe. La plupart de ces mariages mixtes se font avec des « Blancs ». C'est pourquoi, avec le temps, la composition raciale de la population va évoluer. Ainsi, par exemple, dans les mariages mixtes, les Hispaniques représentent 34%, les Asiatiques 22%.

Une quatrième observation moins certaine est que le nombre d'Hispaniques, et en particulier de Mexicains, qui chercheront à émigrer aux Etats-Unis, est susceptible de se réduire vers 2050. Selon les estimations de la Banque Mondiale, en 2010, le taux global de fécondité du Mexique sera de 2,1, et au milieu du 21^e siècle, si ce n'est pas avant, la population de ce pays pourrait se stabiliser (à 170 millions d'habitants). En 2050, le revenu par habitant, au Mexique, sera voisin de celui de la Nouvelle-Zélande en 2000. Compte tenu de ce relâchement de la pression démographique au Mexique et de la diminution de la pauvreté relative dans ce pays, il n'est pas absurde de supposer que la pression à l'émigration vers le nord diminuera.

Dans son évolution démographique, le monde se trouve actuellement à un stade particulier. Dans certains pays, notamment en Afrique, il est pertinent de poursuivre les efforts entrepris pour faire baisser les taux de fécondité. Les administrations internationales, celles des Nations Unies et de la Banque Mondiale, se concentrent à juste titre sur ces efforts, depuis un certain temps déjà. Et il est sûr que la généralisation des méthodes actuelles de contrôle des naissances a joué un rôle non négligeable, au cours de ces dernières décennies, dans la réduction des taux de fécondité dans les pays en développement dits en transition. La fécondité y est en diminution rapide, mais elle est encore, à quelques exceptions près, au-dessus du taux de renouvellement de 2,1. On pourrait espérer que bien avant que ce niveau soit atteint, les dirigeants des pays en transition s'attachent à y promouvoir une politique visant à obtenir une stabilité démographique et un taux de fécon-

Figure 1. Nombre annuel moyen d'immigrants admis aux Etats-Unis par provenance nationale, entre 1821 et 1993



Source : Bean, Cushing et Hayes (1997).

dité de renouvellement à partir d'un niveau de population choisi, qui pourrait se situer au-dessous du niveau actuel.

Pendant ce temps, le taux de fécondité est descendu au-dessous de 2,1 dans la plupart des pays à haut revenu (à l'exception des riches pays producteurs de pétrole). Toutefois, comme nous l'avons souligné précédemment, il faut compter avec un délai important entre l'égalisation du taux de fécondité à 2,1 et une véritable diminution de la population. Le tableau 4 présente les estimations de la Banque Mondiale pour les dates approximatives auxquelles la population commencera réellement à diminuer. Ce tableau présente également la liste des pays, peu nombreux, dans lesquels on observe déjà une réduction réelle de la population. Il s'agit essentiellement des pays européens issus de l'Union soviétique, auxquels s'ajoutent la Hongrie et la Slovaquie.

Une hypothèse concernant le rythme

Mon hypothèse, à partir de là, est que nous vivons dans un intervalle de temps dans lequel les pays qui sont relativement riches se trouvent quelque part entre un déclin du taux de fécondité au-dessous de 2,1 et une diminution réelle de la population, et que le moment

Tableau 4. Estimation des tendances démographiques jusqu'en 2035

<i>Pays</i>	<i>Tendance démographique entre 1995 et 2035</i>	<i>Année du début de la diminution de la population totale</i>	<i>Année à laquelle le TPN vaudra 1,0</i>
Albanie	Décline 1995-2000		2005
Autriche		2010	
Biélorussie			2005
Belgique		2010	
Brésil	Croissance		2000
Chine	Croissance		2030
Croatie		2000	
République tchèque	Décline 1990-2000		2030
Danemark		2015	
Estonie	Déclin		
Finlande		2030	
France		2030	
Allemagne		2005	
Grèce		2015	
Guatemala	Croissance		2025
Honduras	Croissance		2025
Hongrie	Déclin		2030
Inde	Croissance		
Irlande	Croissance		2030
Italie		2005	
Japon		2015	
Corée du Sud	Croissance		2030
Lettonie	Déclin		
Lituanie	Déclin		
Mexique	Croissance		2010
Moldavie	Déclinaison 1990-95		1995
Pays-Bas		2025	
Norvège	Croissance		
Pologne	Croissance		
Portugal		2020	
Roumanie	Déclin		
Russie	Déclin		2030
République slovaque	Croissance		2030
Slovénie	Déclin		2030
Afrique du Sud	Croissance		2020
Espagne		2010	
Suède		2035	
Suisse		2015	
Thaïlande	Croissance		1995
Turquie	Croissance		2010
Ukraine	Déclin		2030
Royaume-Uni		2035	
Etats-Unis	Croissance		1995

Remarque : un taux de procréation net (TPN) de 1,0 est grossièrement l'équivalent d'un taux global de fécondité de 2,1. La fiabilité des chiffres est quelque peu limitée, ils indiquent essentiellement que ces pays commenceront à voir leur population décliner vers 2035.

Sources : Banque Mondiale (1997).

où l'on se préoccupera sérieusement du problème démographique viendra lorsque la population commencera de diminuer dans les plus grands pays occidentaux et au Japon – disons autour de 2005-2015. Par la suite, assez rapidement, ce tournant dans les pays riches pourrait avoir un impact sur la politique et sur les attitudes sociales des pays en transition. Après tout, la plupart de ces pays ont une chance de pouvoir stabiliser le déclin du taux de fécondité à 2,1 s'ils décident de le faire, et la tâche est plus facile que de faire remonter le taux à cette valeur.

La transition dont il est question ici transcende la terminologie technique démographique sous laquelle l'argumentation a été jusqu'ici formulée. Elle renvoie inévitablement à deux des pulsions humaines les plus profondément enracinées.

L'une existe depuis au moins aussi longtemps que les êtres humains vivent dans des sociétés organisées. Keynes l'a bien exprimée un jour : « en hommes responsables, nous ne pouvons pas faire mieux que fonder notre politique sur la perception que nous avons des choses, et l'adapter aux cinq ou dix années sur lesquelles nous pouvons supposer disposer d'une certaine mesure de pré-vision... » (Keynes, 1920 : 204). Les êtres humains sont extrêmement conservateurs, et fondent généralement leurs décisions courantes « sur la perception que nous avons des choses ». La perception que nous avons des choses est que la population mondiale continue de croître. La démographie nous permet de calculer à quel moment un taux de fécondité inférieur à 2,1 se traduira par une diminution de la population elle-même, compte tenu d'informations supplémentaires généralement vérifiables. Cependant, en fait, une diminution réelle de la population ne devrait s'observer que dans l'ancien bloc soviétique, où il est possible que persistent des problèmes temporaires de transition. La plupart des citoyens du monde pourront continuer à s'occuper de leurs affaires et se livrer à leurs suppositions familiales. Ils n'étudient pas les statistiques de fécondité, et ne s'en préoccupent sans doute pas, ou bien, pour parler comme les psychiatres, ils les refusent.

Cette tendance se renforce, car depuis la fin du 18^e siècle, la supposition qui prévaut du côté de l'Atlantique est que la croissance démographique est quelque chose de normal. A mesure que le reste du monde a progressivement adopté l'idée d'une norme statique d'un environnement en progrès, cette supposition s'est répandue, favorisée par l'influence grandissante des médias. En même temps, l'idée d'une stagnation démographique en a pris un coup.

Je suppose que la mauvaise image de la stagnation démographique, vis-à-vis de la croissance, trouve son origine dans ce passage d'Adam Smith :

C'est en situation de progrès, lorsque la société évolue vers une plus grande acquisition, plutôt que lorsque elle a acquis sa pleine mesure de richesse, que la condition des pauvres qui travaillent, de la plus grande couche de la population, semble être la plus heureuse et la plus confortable. Elle est pénible en situation stationnaire, et misérable en situation de déclin. La situation de progrès est en réalité la situation la plus désirable et la plus chère pour toutes les différentes classes qui composent la société. L'état stationnaire est ennuyeux, l'état de déclin est triste. (Smith, 1776, ch. 8 : 69, 81)

La théorie macroéconomique d'une population stable a été brièvement évoquée par J. M. Keynes en 1937. En se livrant à un calcul approximatif, il a estimé que pour la

Grande-Bretagne, «une population stable, avec le même progrès du niveau de vie, avec le même allongement de la période de production, aurait nécessité une augmentation du stock de capital d'un peu plus de la moitié seulement de l'augmentation réellement observée» (Keynes, 1937 : 18). Un tel investissement en relation à la population comprenait le logement, le mobilier, les automobiles et autres biens de consommation durables. Ce chiffre a été admis comme étant le manque à combler dans le débat sur les implications d'une stagnation démographique provoquée par la montée du chômage au cours de la crise économique des années trente aux Etats-Unis.

Il conviendrait de remarquer que le scénario envisagé ici a initialement été évoqué par John Stuart Mill. Celui-ci, naturellement, a toujours été partisan du contrôle des naissances et d'une population constante. Cependant, il était également un ardent défenseur de l'investissement public dans la recherche et le développement, et envisageait une hausse continue de la productivité et des salaires réels dans un régime de stabilité démographique.

Les forces autres qu'économiques

La transition vers une population constante aurait véritablement de profondes implications à la fois sociales, psychologiques, culturelles et militaires, ainsi qu'économiques. Cependant, selon l'esprit dans lequel se ferait la recherche des opportunités et des défis, le résultat pourrait être salutaire.

Une des conséquences spécifiques de cette transition pourrait être l'ajustement souhaitable entre les sexes. Le scénario que j'ai évoqué supposerait que dans les sociétés avancées, le taux de fécondité atteigne 2,1 et s'y maintienne. Dans les autres sociétés, le déclin de la fécondité devrait s'arrêter à 2,1, peut-être après une diminution supplémentaire de la population. La progression des femmes dans la population active – et en particulier l'accession croissante des femmes à des emplois qualifiés et à des postes de responsabilité – a été irrégulière dans l'ensemble, mais pratiquement universelle quant à la direction prise. On peut penser que les femmes ne seront pas disposées à renoncer sans contrepartie à leurs acquis obtenus de haute lutte et à retrouver leur ancien statut social qu'elles jugent inférieur. Et ce scénario suppose réellement un effort national véritable. Il s'agit d'un changement d'attitude et de manière de voir les choses, qui suppose un effort concerté dans chaque pays et dans la communauté internationale, au-delà de la politique conventionnelle.

Tout ce que l'on peut conclure à ce stade, c'est que :

- La société actuelle offre de nombreuses opportunités de développer l'investissement de manière très productive et de maintenir le plein emploi dans un contexte de stagnation démographique et de hausse des salaires réels. Il faut toutefois que l'investissement public apparaisse légitime, et des mesures s'imposent pour éviter que celui-ci reste productif.
- La réussite d'une telle transformation de nos sociétés évoluées ne peut se résumer à une série de mesures politiques et économiques pertinentes. Il est nécessaire de généraliser l'idée qu'un monde sans croissance démographique n'est pas dépourvu d'opportunités créatives. Il n'y a aucune raison de s'en tenir passivement aux idées que professait Adam

Smith avant la Révolution industrielle ou aux inquiétudes de Keynes sur le tarissement des opportunités d'investissement dans les années trente.

Cette nouvelle conception des choses devrait se généraliser tout d'abord dans nos pays industrialisés, où le taux de fécondité est déjà descendu au-dessous de 2,1. Ces pays seront rapidement confrontés à cette évidence qu'il leur faudra gagner du temps grâce à l'imagination et créer les conditions sociales d'une remontée de la fécondité à 2,1. En même temps, d'autres sociétés parviendront à la maturité technologique et réclameront leur juste place dans le monde. Plutôt qu'une réconciliation générale dans le contexte attractif d'une stagnation démographique, il est plus facile d'imaginer une lutte féroce entre ceux qui seront parvenus les premiers à l'abondance et ceux qui les auront suivis.

C'est cependant un rêve utopique. En fin de compte, le 20^e siècle aura été largement marqué par les conséquences de tels rêves faits par les dirigeants de pays comme l'Allemagne (à deux reprises), le Japon et la Russie. En tenant compte, comme il se doit, de la période plutôt sinistre de l'entre-deux-guerres, ce sont les trois-quarts du siècle passé qui ont été dominés par deux guerres mondiales et une guerre froide. La leçon du 20^e siècle a été difficile pour ceux qui pensaient pouvoir mener à bien l'hégémonie des puissances coloniales. Le 21^e siècle pourrait être pire. Tout d'abord, on constate que la puissance nucléaire militaire n'est rationnellement utilisable que comme force de dissuasion contre elle-même. Ensuite, on observe que le lien entre les capacités industrielles civiles et la force militaire a changé de nature, à la lumière des livraisons d'armes conventionnelles lors de la Guerre du Golfe et plus particulièrement lors du conflit du Kosovo.

Pour la deuxième génération de pays à atteindre l'affluence, les perspectives sont plutôt celles d'un monde de paix. Et ces pays ne seront pas loin derrière les autres, comme l'illustre aujourd'hui le cas de la Chine, avec une réussite industrielle remarquable et cependant un taux de fécondité inférieur à 2,1. Il n'est pas exclu que la meilleure option, pour la Chine, et également pour la Russie, soit un rôle élargi dans un contexte pacifique, comme c'est aujourd'hui le cas pour l'Allemagne et le Japon. Cela ne dépendra pas que des commandes d'armes des puissances européennes et du Traité de l'Atlantique, mais aussi de leur vitalité économique et de leur vision positive de l'avenir.

Nous ne sommes plus ici dans la conception que j'avais évoquée dans l'édition initiale de *Pioneers* ni même dans la vision qui était implicite dans la plupart des travaux sur le développement réalisés dans les années cinquante et soixante. Nous ne nous préoccupons alors que de faire en sorte que les pays en développement connaissent une croissance durable. Nous reléguons à un futur éloigné la réflexion sur le genre d'univers qui prédominerait lorsqu'un ensemble de pays alors en phase préparatoire au décollage ou aux premiers stades d'une croissance durable auraient réussi une telle croissance. Je parierais que derrière nos réflexions d'alors se profilait l'idée que dans un futur assez éloigné, la croissance s'arrêterait, soit en raison des rendements décroissants des ressources naturelles (y compris l'air et l'eau) soit en raison de l'utilité marginale décroissante du revenu même. En fait, ce que nous pouvons constater aujourd'hui, c'est que les mêmes facteurs industriels et technologiques qui ont permis à la population de croître de (mettons) 760 millions à plus de 6 milliards d'individus, et qui ont fait que les revenus réels par habitant ont augmenté dans une proportion encore plus forte, sont à l'origine d'une diminution de la population qui commencera dans les pays les plus développés et se généralisera rapidement dans la plupart des pays en développement. Il nous faudra concentrer nos efforts pour

obtenir un taux de fécondité cohérent avec la stagnation démographique, si nous ne voulons compromettre certaines perspectives. Un effort commun suffisant peut permettre d'y parvenir. Et si nous continuons à miser sur l'innovation, la recherche et le développement, nous devrions pouvoir connaître une progression continue du niveau de vie dans le contexte d'une population constante. Mais c'est une conquête à réaliser, comme l'aura été à ce jour la croissance durable.

Notes

1. L'argumentation principale de ce passage provient de Bean, Cushing et Hayes (1997), où la bibliographie utile est pléthorique. Voir aussi l'étude quelque peu dépassée mais classique de Kotlikoff et Smith (1983). On peut se référer avec à propos aux réflexions des auteurs sur les dissuasions à rester en activité au-delà de l'âge de la retraite (et sur les incitations à la retraite anticipée) dans les systèmes de pension actuels du secteur privé aux Etats-Unis (16-18).

Les processus et les politiques de développement vus par un professionnel de terrain

Arnold C. Harberger

LE PRÉSENT OUVRAGE RASSEMBLE TOUTE UNE SÉRIE d'impressions et de réflexions qui se sont fait jour au moment où j'assistais et où je participais au déroulement du Congrès de Dubrovnik. Il n'est évidemment pas possible de distiller en quelques phrases ou en quelques paragraphes toute la richesse et la variété des diverses idées et interprétations qui ont fusé autour de nous au cours de ces deux journées de conférences qui rassemblaient un grand nombre des spécialistes les plus éminents de l'économie du développement. Par conséquent, je ne m'y risquerai même pas. Je m'attacherai plutôt à revenir sur un certain sentiment d'inconfort que j'ai ressenti lorsque le congrès s'est terminé. Comme je l'ai exprimé dans un commentaire au cours du congrès, c'était comme si un hôte très important – le professionnel de terrain – n'avait pas été invité à la réception.

Demandez-moi maintenant de décrire ce professionnel de terrain, et j'aurai du mal à formuler une réponse simple et directe. ¹ Il me faut admettre que ce professionnel existe dans mon esprit, sous la forme d'un ensemble de traits de personnalité que l'on ne verra peut-être jamais rassemblés en un individu unique. Je poursuivrai en détaillant ces caractéristiques elles-mêmes, mais, simplement pour mettre le lecteur dans l'ambiance qui convient, je voudrais citer une petite liste de personnes qui me semblent correspondre assez bien au profil que je vais décrire: les directeurs de banques centrales Alan Greenspan et Mervyn King, les experts de la politique américaine Michael Boskin et Lawrence Summers, les économistes de l'agriculture D. Gale Johnson et T. W. Schultz, les spécialistes des échanges Jagdish Bhagwati et Anne O. Krueger, des professionnels de longue date du fonds Monétaire International (FMI) comme Manuel Guitian ou Vito Tanzi, des décideurs politiques latino-américains comme Pedro Aspe, Hernán Büchi, Domingo Cavallo ou Carlos Massad, et les décideurs politiques indiens Raja Chelliah et Manmohan Singh. Je pourrais en citer bien d'autres encore, mais cette liste suffira à donner au lecteur un avant-goût de ce à quoi ressemble mon « professionnel de terrain ».

Une chose que ces personnages ont certainement en commun est qu'ils sont tout sauf naïfs. Ils mesurent pleinement l'infinie complexité du monde réel, et ils savent, à l'inté-

rieur d'eux-mêmes, qu'elle dépasse le cadre de la compréhension humaine. De cette appréciation des choses découle l'impératif d'une simplification extrême. C'est là le seul moyen d'accéder à la compréhension. Par conséquent, ces gens ne se soucieront pas de se voir reprocher de se livrer à une simplification excessive, ils imputeront ces attaques à la naïveté même de leurs auteurs plutôt qu'à la vulnérabilité de l'idée. Ils prendront cependant très au sérieux les critiques portant sur la pertinence ou sur l'utilité de leurs efforts de simplification.

Le respect des forces du marché

Sans aucun doute, la plus grande simplification, la plus profonde et la plus utile, en économie, est la vision de l'offre et de la demande en interaction sur le marché. Sans cette vision, nous n'irions nulle part. Maintenant, ces marchés sont-ils caractérisés par une connaissance parfaite, une prévision parfaite et une concurrence parfaite, avec toutes les nuances? Bien sûr que non. Et il serait naïf de croire que n'importe quelle application de la théorie à la réalité puisse véritablement reposer sur des hypothèses aussi restrictives. La manière dont il convient d'appréhender cette vision consiste à se représenter les agents économiques agissant sur le marché avec la connaissance qu'ils ont: leurs prix d'offre et de demande sont fondés sur cette connaissance, et dans ce contexte, les gains qu'ils réalisent dans leurs transactions marchandes sont parfaitement réels et véritables. (En d'autres termes, au moment d'une transaction, quelle qu'elle soit, une divinité omnisciente pourrait retirer tout l'excédent perçu à la fois par les offreurs et par les demandeurs, de manière que cette transaction laisse les uns et les autres exactement au même degré de satisfaction que si elle n'avait pas eu lieu.)

Avec les prévisions, c'est la même chose. Aujourd'hui, l'offre et la demande (par exemple en biens de capital ou en garanties) sont déterminées par la perception qu'ont les divers agents économiques des événements probables, et leurs excédents, en principe, pourraient être extraits au moment de toute transaction, de sorte que leur situation soit exactement aussi satisfaisante qu'auparavant. Les événements futurs peuvent changer cela parce que soit (a) la perception initiale de l'agent était erronée (son niveau de satisfaction n'était pas aussi bon qu'il le croyait), soit (b) de nouvelles perturbations sont venues modifier une perception initialement correcte. Il est même difficile pour nous, pauvres mortels, de dire quelle est la différence entre (a) et (b), surtout lorsque dans les deux cas, nous avons à faire à des distributions de probabilité indéterminées. Ce que nous pouvons tenir pour certain, c'est que les perturbations du cas (b), surtout sous forme d'innovations et de réductions des coûts réels de diverses sortes, sont des éléments essentiels du processus de la croissance.

On peut en dire autant des hypothèses bien carrées sur la concurrence parfaite. Nous pouvons avoir besoin de ces hypothèses pour vérifier des faits précis de manière analytique, mais les grands messages qui découlent de ces assertions restent substantiellement vrais même lorsque nous traçons nos courbes d'offre et de demande avec le côté de la mine plutôt qu'avec la pointe. Il est bon de se rappeler qu'en théorie, une marge monopolistique est semblable à un impôt indirect (ou à tout autre type de taxe), dans la manière dont elle introduit un décalage entre le prix de demande et le coût marginal de la ressource. Pourtant, on imagine mal un pays dans lequel l'ensemble des profits des monopoles et des

monopsones représenterait un quart ou un tiers de l'ensemble des recettes fiscales. L'existence de distorsions dues aux monopoles ou à la fiscalité n'empêche pas véritablement le recours au schéma de l'offre et de la demande pour prédire les effets d'une variation de la demande résultant d'un changement dans la structure du revenu, d'une variation de l'offre résultant d'innovations ou de variations des prix au niveau mondial, ou d'une variation de l'équilibre de marché provoquée par l'apparition de nouvelles distorsions ou des changements dans les anciennes.

Le champ limité de l'intervention de l'Etat

Je pense qu'aucune des personnalités que j'ai énumérées ne contesterait la proposition selon laquelle « les équilibres peuvent souvent ne pas être efficaces au sens de Pareto » (Hoff et Stiglitz, dans le présent ouvrage, p./**/numéro de page/**/). En fait, on peut penser qu'elles préféreraient l'accentuer, sous une forme comme celle-ci : « les véritables équilibres ne sont jamais – ou très rarement – efficaces au sens étroit du terme ». Pourquoi ? Parce que, entre autres raisons importantes, la politique de l'Etat n'est jamais proche de l'optimum. Tout gouvernement, partout dans le monde, hérite de ses prédécesseurs une panoplie de mesures politiques comprenant un grand nombre de distorsions indésirables, et même des contradictions flagrantes (une mesure efface les effets souhaitables d'une autre). La tâche du gouvernement est d'améliorer les choses, mais il n'envisage jamais de bazarder l'ensemble de la panoplie pour en adopter une nouvelle. Typiquement, un gouvernement – et de façon plus certaine un gouvernement démocratique – doit adjoindre ses propres innovations à la panoplie dont il dispose. Ce qu'il sera capable d'accomplir dépendra des opportunités politiques qui s'offriront au cours de la période considérée. L'histoire nous apprend que les grandes crises représentent aussi de nouvelles opportunités, et qu'en période de stabilité, les gouvernements saisissent rarement les chances qui s'offrent à eux de réaliser de grandes réformes. S'ils les saisissent, ils se contentent de réaliser des réformes dans les domaines qui, de par l'histoire, le hasard ou le destin, attirent l'attention du public, tout en continuant de tenir les rênes du pouvoir.

Ce qui est ici nécessaire, c'est une sérieuse analyse des coûts et des avantages, indiquant aux décideurs politiques si une innovation se traduira par une amélioration ou par une détérioration du bien-être général. Cette seule idée devrait nous remettre à l'esprit qu'en fin de compte, toute économie politique représente une analyse des coûts et des avantages, sous une forme ou une autre. Cependant, ici, nous tâchons de faire la distinction entre la poursuite des « conditions d'un optimum », plutôt utopique et déconnectée de la réalité, et la question pratique et pragmatique de savoir si l'impact d'une mesure ou d'une politique donnée sera positif ou négatif, ou de savoir laquelle de deux ou trois alternatives possibles aura le plus d'impact. Pour répondre à ce genre de question, il nous faut passer à ce que j'appelle « l'économie du mieux même ». Cela se traduit en fait par l'application des outils de base de l'économie du bien-être appliquée dans un contexte caractérisé par un nombre considérable de distorsions, dont presque toutes doivent être considérées comme données lorsque l'on analyse les changements politiques d'aujourd'hui (ou de l'année).

Pour se livrer à ce genre d'analyse, les outils analytiques existent. En fait, les meilleures études d'évaluation de projets économiques ont montré la possibilité de former un nombre significatif de techniciens à s'en servir avec un minimum d'acuité et de subtilité.

Cependant, ce dont je m'afflige, et dont sans doute s'affligent avec moi un grand nombre de « professionnels de terrain », c'est du nombre d'heures et de jours qui peuvent être consacrés à des conférences sur les politiques possibles pour promouvoir le développement économique sans que l'on donne à ce type d'analyse des coûts et des avantages une vraie place dans la discussion, pour ne pas parler de l'importance primordiale que nous lui donnerions pour notre part.

S'intéresser aux besoins fondamentaux des pauvres et à leurs opportunités plutôt qu'à la répartition du revenu en elle-même

Les limites à l'action d'un gouvernement, quel qu'il soit, deviennent particulièrement restrictives lorsqu'il s'agit de la répartition du revenu. Il me semble que tôt ou tard, la plupart des professionnels de terrain finissent par se rendre compte que la répartition du revenu peut être considérée comme une variable endogène de l'économie globale, et que la plupart des facteurs dont elle dépend sont très au-delà du champ d'action de la politique du gouvernement. C'est le marché qui détermine la rémunération relative des diverses compétences et activités qui constituent le facteur travail d'une nation. Lorsque les compétences sont rares, leur prime est plus élevée. En cas de pénurie d'offre de services domestiques, les employés de maison, les artisans et les jardiniers finissent par acquérir une situation plus enviable dans l'économie.

Pour un gouvernement, la politique d'éducation est le moyen le plus sûr d'orienter le pays vers une répartition plus égalitaire des ressources. Cependant, bien que les avantages, pour chaque individu, soient indubitablement présents à chaque étape du processus éducatif, l'impact d'une nouvelle politique de l'éducation sur la répartition du revenu ne s'observe que lentement, sur une période mesurable en décennies plutôt qu'en années. Par ailleurs, les mécanismes internes d'une économie nationale peuvent jouer – comme cela s'est produit au cours des 20 dernières années – dans le sens d'une neutralisation des effets de plusieurs décennies d'effort éducatif, sur le coefficient de Gini par exemple.

La vraie solution, ici, c'est de s'en tenir aux bonnes politiques en ayant conscience des véritables contraintes auxquelles il faut faire face. Pour les enfants des pauvres, c'est l'éducation qui a été et qui sera toujours le moyen d'échapper à leur condition. Dans les pays en développement, elle constitue aussi en tant que telle, de manière très caractéristique un investissement économique productif. Les meilleures raisons d'offrir aux enfants des pauvres des opportunités à travers l'éducation scolaire n'ont rien à voir avec le sens de variation qui en résultera pour le coefficient de Gini. Tenons-nous-en aux bonnes raisons, et non aux plus douteuses, pour défendre et justifier des mesures politiques sensées en matière d'éducation.

On peut tenir le même raisonnement en ce qui concerne les autres sortes de mesures dites « de redistribution ». Ces Messieurs des finances publiques sont tout à fait conscients de la difficulté que représente, dans le monde réel, la mise au point d'un système fiscal qui ait un caractère plus que légèrement progressiste. La plupart des économistes savent que trop de zèle dans cette direction peut être contre-productif, induire des coûts de fonctionnement très élevés par dollar de revenu marginal. A partir de ces deux observations, on

peut conclure que ce n'est pas du côté de la politique fiscale qu'il fallait espérer, ou que l'on peut espérer un jour, une redistribution notable.

Ceci nous amène à nous intéresser au problème des dépenses publiques. Dans ce domaine, les statistiques laissent davantage entrevoir un potentiel de redistribution, mais celui-ci reste limité. Il semble que le problème vienne du fait que les avantages qu'obtiennent les pauvres procèdent de quelque tendance altruiste (ou de quelque sens de l'équité) de la part des non pauvres. C'est ce que nous pouvons observer un peu partout dans le monde, et nous pouvons l'applaudir sans hésitation. Seulement, typiquement, l'altruisme, dans notre société n'est pas pur à 100 %. Les non pauvres voteront pour le financement d'une instruction scolaire publique gratuite pour les pauvres, à condition que la plupart des non pauvres en profitent également. Il en sera de même pour l'accès aux soins médicaux, pour l'offre d'eau potable, pour le tout-à-l'égout, etc. Au bout du compte, il est sûr que le cinquième le plus pauvre de la population profite de ce genre de services publics, mais sans doute pas véritablement au-delà de leur part relative.

J'ai tendance à penser en termes de ce que j'appelle des points de repère réalistes de l'impact de l'action publique sur la répartition du revenu. Cela consiste, de la part du gouvernement, à prélever aux ménages selon leur revenu et à leur fournir des services en proportion du nombre de membres qu'ils comptent. Ce genre de critère est dépourvu de connotation morale, mais il est utile de se rendre compte que très peu de pays ont été capables de redistribuer autant que ce que suppose un tel critère, et certainement pas les pays en développement.

En poursuivant rapidement dans cette voie, on arrive à admettre que nos sociétés ne se porteraient que mieux si l'on s'attachait à satisfaire les besoins fondamentaux des pauvres et à développer les opportunités qui peuvent s'offrir à eux, plutôt que de sonner sans arrêt le tocsin de la « redistribution », qui divise plus qu'il ne rassemble. Mais quel espoir y a-t-il d'y parvenir ? J'observe avec lassitude qu'à chaque fois que la répartition du revenu tend à devenir moins inégale, la partie gouvernante en revendique le crédit, et qu'à chaque fois qu'elle tend à devenir plus inégale, l'opposition en impute la responsabilité au gouvernement. Serions-nous capables, nous autres économistes, d'affranchir nos sociétés de ce genre de populisme stérile ? Je n'en suis pas convaincu, mais je crois que nous n'irons pas loin tant que nous ne nous serons pas imposé une certaine discipline passant par une prise de conscience des sévères limites qui restreignent la capacité d'un gouvernement à agir sur la distribution du revenu.

L'importance de l'analyse en termes de « facteurs de la croissance »

Dans l'idée que l'on peut décomposer le taux de croissance d'un pays en une série d'éléments imputables à l'accroissement de l'input travail, à l'accroissement de l'input capital et à une partie résiduelle englobant d'autres facteurs, il conviendrait de voir une des plus grandes avancées de la pensée économique du 20^e siècle. A ses débuts, cette idée a contribué à amoindrir l'importance accordée au capital physique et à donner davantage de poids au rôle du « progrès technique », comme éléments du processus de croissance. Très bientôt, on allait accorder davantage d'attention au rôle du capital humain, et plus tard encore, à la nature complexe de la partie résiduelle. Pour ma part, je qualifie explicitement ce terme de « réduction des coûts réels ». Cette terminologie n'y change rien, mais elle nous aide à

garder à l'esprit que le terme en question ne représente pas simplement les nouvelles inventions, les économies d'échelle ou les effets externes et autres retombées, mais qu'il englobe plutôt tous ces éléments plus l'amélioration de la gestion des ressources humaines, l'amélioration des procédures administratives, la modernisation du contrôle des stocks, peut-être même les campagnes de publicité réussies, et bien d'autres moyens d'augmenter les profits en améliorant la performance.

Cette conception « désagrégée » du processus de croissance ne s'intègre pas très bien dans un cadre d'analyse structuré autour du concept de fonction de production globale. Le niveau d'analyse qui lui correspond est plutôt celui de l'entreprise, où chaque élément du processus de croissance doit en fin de compte être reflété. C'est au moins vrai en ce qui concerne la croissance du produit intérieur brut (PIB), ce qui est traditionnellement mesuré, le PIB d'un pays (ou d'une région) n'étant que la somme totale des contributions des entités qui y sont localisées. Le fait de se placer au niveau de l'entreprise, ou même au niveau de subdivisions de l'industrie par sous-ensembles d'effectifs à deux, trois ou quatre chiffres permet une appréciation de la nature du processus de la croissance tout à fait différente de celle à laquelle on peut aboutir en raisonnant en termes de fonction de production cumulée. Plus grand est le niveau de désagrégation choisi, plus la vision que l'on a du processus de la croissance devient schumpétérienne. En effet, le *fait* remarquable et sous-estimé de l'analyse de la croissance désagrégée est l'évidence des hausses des coûts réels, et parallèlement des réductions des coûts réels. Dans tout jeu de données désagrégées, il y a aussi bien des perdants que des gagnants, et pas seulement quelques perdants, mais des perdants en grand nombre, qui représentent souvent pas moins du tiers ou même de la moitié de la valeur ajoutée initiale.

Certains peuvent être tentés d'attribuer ce fait au pur hasard, mais il me semble que cela reviendrait à fuir devant le défi que représente le phénomène de déclin généralisé (parallèlement avec la croissance) de la productivité totale des facteurs. Je crois, comme le croyait Schumpeter avant moi, qu'il y a là quelque chose qui est non seulement systématique mais aussi de l'essence même du processus de la croissance. Au-delà de l'aléatoire, nous avons le phénomène du triomphe des gagnants sur les perdants, dans tout le paysage économique. Les gagnants sont ceux qui trouvent des moyens de produire les mêmes produits à un coût moindre, ou de meilleurs produits au même coût, ou des produits absolument nouveaux qui solliciteront la demande des consommateurs. Les perdants sont ceux qui souffrent au cours de ce processus, et qui, typiquement, se retrouvent entraînés vers des niveaux de production auxquels leurs coûts moyens (qui constituent la matière première de l'analyse de la productivité totale des facteurs) sont plus élevés.

Des politiques pour promouvoir (ou pour permettre) des réductions des coûts réels

Dans un certain nombre d'études sur la décomposition de la croissance, on est parvenu à la conclusion que les situations de croissance élevée tendent à être caractérisées (entre autres) par des taux élevés de réduction des coûts réels. Ces réductions des coûts réels se produisent dans des entités économiques, dans un sens ou un autre de cette notion. Par conséquent, qu'est-ce que la politique a à voir avec le sujet qui nous occupe ? Dans certains cas, comme par exemple l'amélioration d'un réseau d'autoroutes, la politique peut direc-

tement « produire » des réductions des coûts réels (ici, de transport). Dans d'autres cas, comme la promotion des activités de recherche et développement, la politique peut mettre en jeu des mécanismes aboutissant à « apporter » des réductions des coûts réels au sein de l'entreprise. Cependant, la plus grande partie des mesures politiques adaptées n'agissent pas ainsi. Elles jouent plutôt un rôle indirect, en « permettant » aux entreprises de trouver plus facilement de nouveaux moyens de réduire leurs coûts réels.

Au premier rang des mesures qui favorisent la croissance, on trouve avant tout le *contrôle de l'inflation*. Il est bien connu que l'inflation fait obstacle à la croissance économique, en raison des nombreuses incertitudes qui l'accompagnent. Trois d'entre elles au moins méritent une attention particulière :

- L'estampage des prix relatifs qui accompagne invariablement une forte inflation rend plus difficile la perception, par les entreprises, des opportunités de réduction des coûts réels.
- Une partie des fonds dégagés par les économies inflationnistes ont tendance à être dirigés vers des destinations plus sûres : devises étrangères, banques étrangères, comptes titres.
- Plus le taux d'inflation est élevé, plus grande est la part des ressources réelles consacrée, dans le secteur privé, à rechercher des moyens de tirer parti du processus de l'inflation, même si cela ne se traduit pas par un avantage au niveau de la collectivité.

Vaincre l'inflation signifie, presque par définition, poursuivre *une politique fiscale et d'autres mesures macroéconomiques judicieuses*. Il vaut la peine de mentionner à part ces mesures. Un contexte macroéconomique pertinent et dont on espère qu'il le restera dans le futur ouvre la voie à des investissements et à des réductions de coûts qui ne seraient pas observés autrement.

La *réduction des distorsions économiques* est liée aux mesures macroéconomiques sensées, mais elle s'en écarte quelque peu. Il s'agit surtout des mesures prises par le gouvernement lui-même. Parmi les facteurs de distorsion les plus importants, on peut citer la fiscalité, les droits de douane, les quotas, le contrôle des prix, les subventions directes et indirectes. D'autres distorsions leur sont étroitement apparentées, celles qui procèdent des régulations arbitraires, des restrictions, des procédures d'octroi de licence, etc. Certaines distorsions sont le lot inévitable de l'Etat, mais dans la réalité, le plus souvent, le champ de réduction de leurs coûts dans l'économie est large. L'idée est de passer d'un système économique dans lequel une grande partie des prix sont « faussés » à un système dans lequel cette proportion est nettement moindre, et dans lequel ces prix reflètent tout de même davantage la réalité économique. L'enjeu est de taille, car dans une économie, plus le degré de distorsion est élevé, plus nombreuses seront les situations dans lesquelles les mesures permettant de réduire les coûts réels pour les agents économiques directement concernés provoqueront en fin de compte une hausse des coûts réels du point de vue de l'économie dans son ensemble. Les régulations non judicieuses contribuent non seulement à maintenir les coûts réels plus élevés que ce qu'ils devraient être, mais aussi à réduire le taux de la croissance, en ralentissant la mise en place des moyens de réduire les coûts réels.

Les mesures politiques pour promouvoir une économie plus ouverte

Il ne fait aucun doute que les mesures pour promouvoir une plus grande liberté des échanges en particulier, et l'ouverture de l'économie en général, peuvent être simplement perçues comme une catégorie de mesures propres à réduire les distorsions économiques. Cependant, on risquerait ainsi de sous-estimer le rôle critique qui semble être celui de l'ouverture dans pratiquement tout exemple réussi de développement au cours de ces dernières décennies. On peut discuter au niveau des nuances, toujours est-il que lors des périodes remarquables de croissance dans des pays comme le Japon, Taiwan, la Corée du Sud, l'Espagne, le Portugal, la Grèce, le Brésil, le Chili et l'Argentine, non seulement les exportations, aussi bien que les importations, se sont massivement développées, mais elles se sont même accrues en proportion de la très remarquable croissance du PIB.

Il semble que le rôle de l'ouverture soit loin de se limiter à l'élimination des lourdeurs et des blocages imputables aux droits de douane, aux quotas et autres distorsions du même genre. Il semble que l'ouverture insuffle, ou du moins recèle le potentiel d'insuffler un nouveau dynamisme dans les économies jusqu'alors stagnantes ou léthargiques. Je sais que pour nombre d'entre nous autres économistes, l'idée est difficile à admettre que les agents économiques ne s'emploient pas toujours tous à réduire les coûts réels avec les mêmes efforts, mais l'expérience montre bien que des entreprises dont la sécurité sur le marché est plus ou moins garantie (par un mécanisme ou un autre de protection) ont davantage de chances de choisir la voie confortable qui consiste à s'en tenir aux habitudes qui ont fait la preuve de leur efficacité dans le passé. Lorsque de telles entreprises se retrouvent confrontées aux rigueurs de la concurrence du marché mondial, soit elles s'y adaptent en réduisant leurs coûts réels, soit elles abandonnent la partie (en général d'une manière progressive, selon une série d'étapes pénibles). Le fait de se frotter pendant un moment à la concurrence du marché tend aussi à faire évoluer la vision de l'entreprise. D'une conception plus ou moins statique qui l'incite à rechercher une « vache à lait » à traire de façon régulière sur une longue période, l'entreprise passe à une approche plus dynamique, qui consiste à s'affranchir quelque peu de sa routine régulière pour rechercher constamment des produits, des méthodes et des procédés plus innovants et plus performants. De ce fait, une plus grande ouverture du pays a un effet non seulement sur son PIB (l'effet relativement statique de la libéralisation des échanges) mais aussi sur son taux de croissance (l'effet dynamique).

Le « Consensus de Washington »

Dans un certain nombre de débats, entre autres lors du congrès de Dubrovnik, le « Consensus de Washington » a été décrit comme une approche pas très subtile de la politique de développement, issue d'une application bête et méchante de la théorie néoclassique aux problèmes des pays en développement. Peut-être s'agit-il en fait de ne pas s'en tenir à une approche d'esthète. De nombreux économistes, parmi lesquels les professionnels de terrain dont parle Monsieur Harberger, pourraient voir dans le Consensus de Washington une épuration pragmatique issue de quelque quatre décennies d'expérience dans un certain nombre de pays en développement.

A ce propos, qui pourrait sérieusement critiquer le subtil résumé du Consensus qu'a proposé John Williamson: « stabilité macroéconomique, libéralisation intérieure et ouver-

ture sur l'international»? En s'attachant à ces objectifs, le Consensus de Washington, tel que je le perçois, s'est montré tout à fait ouvert vis-à-vis des déficits fiscaux modérés, des taux d'inflation raisonnables, des droits de douane modérés à l'importation, et de la fiscalité modérée en général. Le Consensus a pris un aspect anti-néoclassique en accordant peu d'attention aux lois de Ramsey et des autres piliers de la littérature fiscale néoclassique d'aujourd'hui. On n'a pas vu non plus émerger aucun consensus sur les alternatives à Ramsey : des droits de douane ad valorem uniformes et standardisés, et une taxe à la valeur ajoutée à un taux uniforme sur une base élargie. Je n'ai pourtant pas le moindre doute sur le fait que, s'ils avaient à choisir entre les droits de douane de Ramsey ou les droits de douane uniformes, ou entre une taxe à la valeur ajoutée différenciée à la Ramsey et une taxe à la valeur ajoutée uniforme, mes praticiens professionnels et les membres du consensus de Williamson voteraient à majorité écrasante en faveur de l'option des taux uniformes. Ce faisant, ils exprimeraient non pas les implications de la théorie néoclassique, mais plutôt le fond de leur pensée, une sagesse pratique dérivée d'une longue expérience. En préférant les droits de douane uniformes, ils mettraient sans doute en avant les garanties que procurent ces droits de douane d'une protection réelle équitable de toutes les industries concurrentes à l'import, existantes ou potentielles. Ils rappelleraient aussi, certainement, combien il est difficile pour *n'importe quelle* entreprise ou industrie de plaider pour un traitement de faveur particulier pour elle-même lorsque *toute* activité de substitution à l'import est protégée de la même manière par une tarification douanière générale et uniforme. C'est là une justification de l'uniformité de nature politico-économique et non néoclassique. De même, ces économistes et praticiens verraient dans une taxation uniforme à la valeur ajoutée un garde-fou contre les diverses pressions d'intérêt particulariste. En même temps, un taux uniforme et une base élargie leur paraîtraient un excellent gage d'une administration équitable et efficace de la taxe à la valeur ajoutée. En effet, avec des taux différenciés, on pourrait s'attendre à d'importantes distorsions qui aboutiraient à classer indûment une part importante de la valeur ajoutée dans les catégories à taux faible plutôt qu'à taux élevé.

Ce ne sont là que quelques exemples pour montrer que le Consensus de Washington est bien autre chose qu'un fidèle reflet de l'économie néoclassique actuelle dans le domaine de la politique économique.

Quelques exemples d'« excès de zèle »

Il devrait être clair que je suis moi-même un ferme partisan du Consensus de Washington, et que de mon point de vue, un certain nombre de réussites véritables (l'Argentine, le Chili, Hongkong, le Pérou et Taiwan, parmi d'autres) ont été possibles à partir d'orientations politiques qui ne déparent pas du tout avec ses grandes lignes. Par ailleurs, je pense que les propositions de ce consensus, prises séparément, sont solidement fondées sur l'expérience, ce qui fait qu'elles résisteraient sans problème à une analyse rigoureuse de leurs coûts et avantages.

Pourtant, en tant qu'ardent avocat de « l'approche du développement économique en termes de coûts et avantages », je sens de mon devoir d'admettre que dans certains cas, on a renoncé à cette approche pour tenter plutôt telle ou telle panacée. Les trois cas que je vais

aborder ici sont la privatisation, les contrôles du capital et des échanges, et les « currency boards » et la dollarisation.

La *privatisation* est apparue comme une option politique lorsque les économistes et d'autres ont commencé à se rendre compte, de leurs propres yeux, des nombreuses chausse-trappes au milieu desquelles les entreprises du secteur public doivent généralement exercer leur activité. Souvent, ces entreprises sont soumises à des contraintes sévères, concernant par exemple le salaire qu'elles peuvent verser à leurs dirigeants. Leurs employés de la base sont souvent rémunérés bien au-dessus des salaires du marché, pour un travail comparable. Souvent, il leur est presque impossible de renoncer à des lignes d'activité non rentables. Les résistances à la modernisation sont souvent fortes lorsque celle-ci risquerait de « faire trop de vagues ». La recherche de réductions des coûts réels est rarement encouragée. Pour toutes ces raisons, il semble indiqué de transférer vers le secteur privé la plupart de ce que nous appelons souvent les entreprises nationalisées.

Cependant, cela ne signifie pas qu'il faille effectuer ce transfert « à l'instant même, peu importe à qui ni dans quelles conditions ». Mon point de vue sur la privatisation est très clair. Je pense que le gouvernement devrait se livrer au même genre d'étude minutieuse, au même genre d'enquête sur les acheteurs potentiels, au même genre de « préparation du produit pour la vente » que ce que feraient General Motors ou General Electric si ces entreprises décidaient de se défaire d'une ou deux de leurs divisions. Ici, je ne veux pas jouer les perfectionnistes, mais il faut faire attention à éviter la tentation du népotisme (à la Somoza, Marcos, Suharto, etc.) et d'autres exemples de corruption et de favoritisme. Dans le cas des services publics, il faut veiller à ce que le cadre réglementaire dans lequel ils fonctionnent, une fois privatisés, reste fondé sur des principes économiques sensés et connus d'avance de tous les adjudicataires potentiels (ne pas reproduire les erreurs qui ont prévalu dans l'industrie des télécommunications de plusieurs pays d'Amérique latine, dans lesquels on a vendu, dans une large mesure, le droit d'exploiter le public par le biais d'une tarification monopolistique pendant une période relativement longue). Il faut éviter de s'engager à la légère, comme cela s'est produit lorsque le Mexique a autorisé la construction de milliers de kilomètres de routes privatisées. (L'adjudication des contrats s'est faite sur la base du plus court délai de récupération promis. Les adjudicataires ont alors pratiqué des taux de péage exorbitants, qui étaient implicites dans le calcul des délais de récupération réduits. A ces tarifs, la circulation est restée très faible, très au-dessous de ce que le gouvernement avait « garanti » à la signature des contrats, et le gouvernement a dû finalement racheter les routes à leurs propriétaires privés.)

A mes yeux d'observateur blasé, la récente vague de privatisations était en grande partie infondée. Ce n'est pas que la plupart des gouvernements des pays en développement aient suivi les diktats d'une science économique rationnelle. C'est plutôt, je crois, que nombre d'entre eux ont été captivés par l'idée de mettre la main sur « tout cet argent » et ainsi de combler sommairement les déficits budgétaires chroniques, laissant à leurs successeurs le double problème de trouver une solution véritable et viable au problème du déficit et d'assumer l'héritage de privatisations hâtives et mal préparées.

C'est récemment que les *contrôles du capital et des échanges* ont fait l'objet de débats, souvent entre des puristes qui ne se satisfont que de l'absence totale de contrôle et des partisans d'un contrôle du capital et des échanges qui ne se donnent pas la peine d'expliquer vraiment ce qu'ils défendent. Dans un camp comme dans l'autre, il ne semble pas que l'expérience réelle joue un rôle déterminant. Il convient de commencer par préciser qu'au

cours des périodes de « miracle de la croissance » de ces dernières décennies, plus de la moitié du temps, sans doute, une certaine forme de contrôle du capital ou des échanges existait. Quels qu'aient été les effets de ces contrôles, ils n'ont pas été négatifs au point d'empêcher le « miracle » de s'accomplir.

D'un autre côté, les partisans de ces contrôles semblent parfois vouloir défendre l'idée même des contrôles plutôt que les outils impliqués et la manière fructueuse, ou parfois néfaste, dont ils peuvent être employés. Je souhaiterais à présent évoquer une manière possible de procéder. Tout d'abord, je dois reconnaître qu'au vu de ce qui me paraît être l'évidence, je me sens assez puriste en ce qui concerne la question de la « rétrocession obligatoire » sur les exportations. Ce genre de contrôle des échanges provoque assez vite le développement d'un marché noir en devises étrangères et d'une évasion des capitaux sous forme de sous-facturation des exportations et de surfacturation des importations. Il suffit d'y réfléchir ne serait-ce que quelques minutes. Il est facile aux exportateurs de pratiquer une sous-facturation de 10 à 15 %, et il est facile aux importateurs de s'arranger pour faire des surfacturations du même ordre de grandeur. Il s'ensuit, à l'échelle du pays, une hémorragie de capitaux de l'ordre de 20 à 30 % de $[(M + X)/2]$, ce qui peut représenter 4 à 6 % de la production totale d'un pays dans lequel les importations et les exportations compteraient pour, mettons, un cinquième du PIB. Si ce pays s'efforce de renforcer de tels contrôles, un grand nombre de personnes instruites et qualifiées se détourneront des activités productives pour jouer les détectives ou les « flics » de l'économie.

Cela dit, je souhaiterais ajouter que dans le pays en développement que je connais le mieux (le Chili), certaines formes de contrôle des capitaux existaient, du moins sur le papier, lors des deux grandes périodes de croissance de ces dernières décennies, soit de 1975 à 1981 et de 1985 à 1998. Deux de ces mécanismes de contrôle méritent que l'on y prête attention. Tout d'abord, en 1985, la Banque Centrale du Chili avait décidé de proposer à la vente, à une fréquence plus ou moins mensuelle, des quantités déterminées de devises étrangères que les agents économiques privés utiliseraient pour racheter la dette réescomptée des banques privées chiliennes sur le « marché secondaire » de New York. La dette fut donc rapatriée au Chili, les devises étrangères étant essentiellement remplacées par des instruments financiers nationaux. Le « profit » – la différence entre le prix de réescompte de New York et la valeur à parité – fut alors réparti entre les banques débitrices chiliennes et les impresarios privés qui avaient mené l'« arbitrage ». Au début des opérations, vers 1985, la Banque Centrale craignait que cela ne se traduise par un afflux de demande de devises étrangères, qui aurait compromis l'objectif du gouvernement de s'efforcer de maintenir le taux de change réel (TCR) à l'intérieur de limites spécifiées. La concession de licences dans ce cadre (a) empêcha l'afflux de demande, (b) permit à la Banque Centrale de créer la quantité de demande désirée en devises étrangères à chaque adjudication périodique, une capacité utilisable avec doigté sur une période de cinq ans pour maintenir le taux de change réel à l'intérieur des limites fixées, et (c) permit à la Banque Centrale de dégager des fonds importants de ses opérations d'adjudication bi-hebdomadaires.

Alors que le premier mécanisme, que je viens de décrire, peut être considéré comme un franc succès, le second a montré ses avantages mais aussi ses inconvénients. Curieusement, ce second mécanisme dérivait directement du premier. Avec le temps, le montant de la dette escomptée disponible pour le rapatriement continuait de décroître, tandis que son taux d'escompte augmentait de moins en moins. En conséquence, vers

1990, le système de rapatriement de la dette n'opérait pratiquement plus. Les autorités cherchèrent néanmoins à maintenir l'encadrement du taux de change réel. Leur raisonnement était que si le système de rapatriement de la dette avait si bien fonctionné, permettant de réduire la dette extérieure des banques privées tout en augmentant leur dette intérieure, il devait être possible d'obtenir des résultats comparables en consolidant les actifs extérieurs, ici ceux de la Banque Centrale, tout en augmentant la dette intérieure de la banque. La Banque Centrale entreprit donc de créer son propre supplément de demande souhaité en devises étrangères, à l'aide de fonds obtenus par émission de la dette intérieure (indexée). Certains y reconnaîtront l'image familière de la «sterilized intervention», un des fondements de la politique de la Banque Centrale du Chili des environs de 1990 jusqu'à très récemment.

Cette nouvelle politique aura eu deux inconvénients : premièrement, le reflux vers le Chili d'une partie des devises étrangères que la Banque Centrale avait placées à l'étranger, et deuxièmement, des pertes, la Banque Centrale étant obligée de payer sur les fonds empruntés sur place des intérêts plus élevés que ceux qu'elle percevait sur ces mêmes fonds (convertis en dollars) placés à l'étranger.

On peut décrire ce reflux de fonds de la manière suivante. Tout d'abord, considérons un flux indépendant de capitaux vers le Chili de 3 milliards de dollars US. Ce flux a pour effet de déprécier le dollar en termes réels, ce qui ne fait pas l'affaire de la Banque Centrale. Celle-ci intervient alors sur le marché avec une demande de 2 milliards de dollars US, pour les placer à l'étranger, en tant que partie de ses réserves internationales. Pour obtenir d'une manière non inflationniste les fonds que nécessite cet achat, elle émet un montant équivalent de dette locale. Mais cette offre additionnelle de dette de la Banque Centrale provoque au Chili une hausse des taux d'intérêt (réels et nominaux) du marché. A présent, des marchés mondiaux de capitaux, attirés par la hausse des taux d'intérêt, provient, par exemple, un flux additionnel de capitaux «induit» d'un milliard de dollars US. Ainsi, alors que la Banque Centrale effectue une opération portant sur un montant de 2 milliards de dollars US, son impact réel sur le transfert net de ressources vers le Chili n'est que de 1 milliard de dollars US.

Ce problème est apparu à un certain degré au cours de la période de rapatriement de la dette, mais sans mettre en jeu, il ne faut pas l'oublier, aucune dette (ni aucune perte) de la Banque Centrale. Par ailleurs, l'importance du problème de reflux croît avec le degré d'intégration du pays dans le marché mondial des capitaux. Plus fort est le degré d'intégration, plus grande sera la part de chaque milliard de dollars US envoyé à l'étranger qui reviendra sous forme de ce que j'ai appelé un reflux. Cette part peut ne pas avoir dépassé 5 ou 10% au début de la politique de rapatriement en 1985, mais dans les années quatre-vingt-dix, elle devait se situer quelque part entre 30 et 50%.

Pour résoudre ce problème de reflux, le Chili a inauguré sa fameuse «taxe» sur les influx de fonds en portefeuille. Cette «taxe» consistait à exiger que 30% des fonds entrants soient placés en dépôts non rémunérés auprès de la Banque Centrale pendant un an. Pour l'investisseur, cela représentait un coût égal à la perte d'un an d'intérêts sur ce montant, et la Banque Centrale assouplit ces exigences en autorisant les investisseurs à ne payer simplement que 3% des fonds entrants d'avance, comme une compensation d'un intermédiaire effectuant le dépôt des 30% pour l'investisseur. Le résultat fut que les taux d'intérêt sur un an devinrent plus élevés de 3% au Chili que sur le marché mondial, sans que ce

différentiel n'attire de fonds de « reflux ». Le reflux ne commencerait alors que lorsque le différentiel de taux d'intérêt excéderait 3%.

Il est clair que la « taxe » sur les influx en capital titre aida à réduire l'ampleur du reflux, mais elle constitua en pratique une garantie que les taux d'intérêt chiliens seraient nettement supérieurs aux taux du marché mondial, au moins aussi longtemps que le capital titre continuerait d'affluer vers le Chili. C'était donc l'assurance virtuelle que la Banque Centrale elle-même supporterait des pertes significatives comme si elle empruntait des fonds sur le marché intérieur pour les placer à l'étranger. Par ailleurs, ces pertes devaient être générées non pas sur l'incrément *de l'année* de la dette intérieure et des réserves internationales, mais sur *le stock global* des réserves générées par ce processus. Le problème des pertes de la Banque Centrale qui en résulta devint de plus en plus préoccupant, à mesure que les réserves internationales de la Banque Centrale passaient de près de 6 milliards de dollars US en 1990 à plus de 18 milliards de dollars US en 1997, en grande partie du fait des opérations de « sterilized intervention ».

La croissance des réserves, et les pertes de la Banque Centrale qui en résultaient, auraient pris une ampleur plus considérable encore si les autorités chiliennes n'avaient pas modifié les limites imposées au taux de change réel. Ce changement permit une appréciation réelle progressive du peso entre 1990 et la fin de 1997, lorsqu'une modeste dévaluation se produisit, induite par le marché, dans la mouvance de la crise asiatique. A la suite de quoi le Chili commença par réduire sa « taxe » sur les influx de capitaux, puis l'abandonna, et pendant la réaction du Chili à la crise, ce sont près de 3 milliards de dollars US des réserves internationales de la Banque Centrale qui furent vendus.

Si je raconte cette histoire qui est peut-être un peu longue, c'est pour que le lecteur puisse se rendre compte des sérieux problèmes qui peuvent surgir même dans le cas d'une panoplie de contrôles plutôt légère mais tout à fait intelligente, mise en place dans le cadre d'objectifs « sensés » consistant à utiliser le taux de change réel comme un signal positif pour les producteurs de biens marchands et peut-être à adoucir d'éventuelles appréciations temporaires des devises liées à d'inhabituelles vagues d'influx de capitaux. Je ne crois pas qu'à la lumière de l'expérience, la politique chilienne fondée sur le recours à la « sterilized intervention » pour influencer sur le taux de change réel ait été erronée. Cependant, il faut certainement reconnaître que ce qui a été gagné du côté du taux de change réel a été payé relativement cher.

Les « *Currency boards* » et la *dollarisation* ont fait l'objet d'une nouvelle vague d'enthousiasme au cours de ces quelques dernières années, certains vantant les pouvoirs de ces remèdes miraculeux. Je pense que la théorie aussi bien que l'expérience concrète peuvent se résumer dans « ce que nous savons » sur les régimes de taux de change. Je pense que la notion de taux de change réel – le prix réel, en devise locale, d'une unité réelle de devise étrangère (mesurée par son pouvoir d'achat de biens marchands) est le bon point de départ. Dans un système de taux de change flexible, le niveau local des prix dans un pays peut rester constant, tandis que le taux de change nominal, E , fluctue pour refléter les variations du taux de change réel à l'équilibre. Dans des systèmes de taux fixes, l'équilibre des TCR s'établit grâce à des variations du niveau de prix intérieur P_d par rapport au niveau de prix mondial des biens marchands, P^* .

Nous avons eu de nombreuses expériences de situations appelant à une appréciation du taux de change réel à l'équilibre – c'est-à-dire à une baisse du $TCR = EP^*/P_d$

Typiquement, lorsque E est fixé, c'est le niveau de prix intérieur P_d qui devrait s'élever. Cela se produit assez facilement. Que la cause en soit un influx de capitaux ou bien une hausse subite du prix d'un bien exporté sur le marché mondial, on observe en principe un certain flux de « dollars » sur le marché, avec pour conséquence une hausse des dépenses réelles qui tend à faire augmenter les prix des biens non marchands. Certains font l'erreur de penser qu'il faudrait s'opposer à ce type d'ajustement à cause de son caractère « inflationniste », mais il ne s'agit en fait que d'un ajustement par lequel le taux de change réel évolue vers sa nouvelle valeur d'équilibre.

Malheureusement, cet ajustement ne se réalise pas aussi facilement lorsque c'est un mouvement de diminution du niveau de prix intérieur qui s'impose. Au moment où la crise de la dette des années quatre-vingt s'est produite, le taux de change, au Chili, était fixe. En l'espace d'un an (de juin 1981 à juin 1982), le taux de chômage de ce pays est passé de moins de 10% à plus de 25%, et cela se passait des années avant que l'emploi soit ramené à des niveaux « normaux ». Il est arrivé quelque chose de similaire en Argentine dans la foulée de la crise mexicaine de 1994-1995. Le chômage est passé de 6% environ à pas moins de 18% avant de redescendre à 13% au moment de la crise asiatique. La crise a entraîné un nouveau phénomène de pression sur le taux de change réel, provoquant ainsi une nouvelle montée du chômage à 15-16%.

Dans le cas du Chili comme dans le cas de l'Argentine, une flexibilité des salaires et des prix aurait sûrement permis une évolution rapide et souple vers le nouveau taux de change réel d'équilibre. Cependant, les salaires et les prix n'étaient pas suffisamment flexibles vers le bas pour permettre un résultat aussi avantageux. Les gouvernements de ces deux pays se sont efforcés de stimuler la flexibilité des salaires, mais avec peu de résultat. C'est un fait bien établi, du moins selon moi, que les salariés acceptent assez facilement des réductions des salaires réels qui se produisent à travers des mécanismes impersonnels de hausse du prix nominal du dollar, mais qu'ils résistent instinctivement à des réductions comparables résultant de baisses des salaires nominaux. Cette différence est certes parfaitement compréhensible. Lorsque les salaires réels chutent en raison d'une appréciation du dollar, aucun employé ne songe à en faire le reproche à son employeur. En revanche, si l'employeur vient demander à ses employés d'accepter une baisse de leurs salaires nominaux, ceux-ci ont de bonnes raisons de considérer cette requête avec suspicion : en effet, ils y voient un transfert direct de richesse d'eux à lui. L'expérience nous a montré que dans de telles situations, les salariés, aussi bien que les employeurs, préfèrent le recours à des mesures de licenciement plutôt que les réductions de salaires. Et c'est bien là l'origine de l'asymétrie de l'ajustement du TCR dans un système de taux de change fixes.

Les concepteurs des accords de Bretton Woods avaient admis tout cela lorsqu'ils instaurèrent un système de taux de change la plupart du temps fixes, avec des ajustements pour corriger les situations de « déséquilibre fondamental ». Je pense que la période de Bretton Woods aura été tout à fait positive. Les flux massifs de fonds entre les principaux centres financiers ont succédé à la grande misère humaine qui était à l'origine de ce changement de système.

La leçon à tirer de tout cela pour les pays en développement, selon moi, est que des taux de change fixes sont une bonne chose tant que le taux de change réel à l'équilibre est stable ou en décroissance (appréciation) et peuvent être acceptables en cas de hausses modérées (dépréciations) du prix réel des devises étrangères. Cependant, dans un système de taux fixes, les grandes dépréciations se traduisent par de grandes déflations, avec pour

conséquence des coûts importants pour l'économie et pour la société. L'Argentine, de ce point de vue, se trouve dans une situation très particulière, puisqu'en l'espace de moins de 20 ans, trois « hyper-inflations » ont marqué sa population. Les meilleurs économistes que compte l'Argentine, quelle que soit leur appartenance politique, semblent convenir pour la plupart que même un petit écart de parité avec le dollar aurait un lourd impact sur le peso. Nous avons là le cas d'un pays dont la population, à ce jour, et dans un certain sens *volontairement*, a assumé les coûts de pressions déflationnistes persistantes en subodorant que c'était là le prix à payer pour la stabilité.

Néanmoins, peu de pays en développement se trouvent dans la même situation que l'Argentine. Pour la plupart d'entre eux, un système de taux de change quelque peu flexible est une option parfaitement viable. On trouve dans l'histoire de nombreux exemples de taux flexibles maintenus constants pendant des années par une politique appropriée de la part de la banque centrale, mais on en vient ainsi à relativiser l'attribut légitime de la flexibilité, comme dans de nombreux autres exemples dans lesquels la fixité des taux nominaux fixes se trouve compromise par des dévaluations intermittentes lors de l'émergence de crises sérieuses. Un certain nombre d'autres systèmes – *dirty floats*, *crawling pegs*, limitations des taux de change (nominaux et réels), *tablitias* (consistant à régler le taux nominal sur une trajectoire prédéterminée, typiquement croissante) – ont pu connaître des périodes significatives de succès, et tous ces systèmes représentent des possibilités d'affronter des situations appelant de sérieuses déflations dans un système de taux de change fixes.

Pourquoi donc ce grand enthousiasme à propos des *currency boards* et de la dollarisation, alors que ces deux techniques rendent la dévaluation extrêmement coûteuse, et même impossible à moins d'abandonner le système? Je pense que cela vient en partie d'une conception erronée selon laquelle, en imposant un système rigide, on obtiendra le type de comportement nécessaire pour que ce système puisse fonctionner. En fait, des déficits fiscaux massifs et chroniques, financés par le système bancaire, sont tout simplement incompatibles avec n'importe quelle sorte de taux fixes. Un pays ne peut pas entreprendre de manière rationnelle d'instaurer un *currency board* ou une dollarisation sans être d'abord venu à bout de tels déficits. L'ordre normal, c'est de surmonter d'abord le déficit, puis de fixer le taux de change de la manière habituelle, pour passer ensuite au *currency board* ou à la dollarisation.

La même logique s'applique aux réserves internationales. Un pays ayant peu de réserves internationales (ou pas du tout, ou des réserves négatives) ne peut tout simplement pas envisager de fixer ses taux de change. Il lui faut d'abord constituer des réserves substantielles (par rapport au volume et à la volatilité de ses flux d'échanges commerciaux et de capitaux) avant que même la forme la plus élémentaire de fixation des taux de change soit possible. Que ce soit pour un *currency board* ou pour une dollarisation, l'accumulation de réserves doit être plus grande encore.

Au bout du compte, de tels systèmes de taux de change peuvent être souhaitables pour certains pays, mais pour la plupart des pays en développement, ils ne constituent certainement pas une panacée. Ce sont les faits objectifs aussi bien que les ajustements politiques qui peuvent aider à déterminer pour quels pays ces mécanismes seraient appropriés. Pour ce qui est des faits objectifs, il s'agit de la volatilité plus ou moins probable du taux de change réel à l'équilibre dans le futur. Dans un pays dont les exportations sont principalement constituées de produits de base soumis à des prix volatiles sur le marché mondial, les taux de change réels sont naturellement plus volatiles que dans des pays comme Taiwan ou la

Corée du Sud, dont les biens marchands exportés sont principalement des produits manufacturés, avec des élasticités de l'offre relativement élevées (et donc une faible volatilité de leurs prix relatifs à l'équilibre). Cependant, par ailleurs, les pays dans lesquels le système politique n'a pas encore développé une tradition solide de stabilisation risquent, de ce point de vue, une certaine volatilité du TCR. Les risques de dérèglements et de perturbations de l'économie intérieure, de changements de gouvernement et de passage rapide d'une idéologie à une autre, tout cela ne milite pas pour s'engager à long terme dans une parité avec le dollar (ou avec toute autre unité numéraire).

Du côté de la politique monétaire, le succès d'un currency board, par exemple, peut être compromis par la persistance d'un malentendu sur la nature du système bancaire d'un pays. Il faut savoir qu'un pays ayant « ses propres banques » est bien plus vulnérable qu'un pays comme le Panama, dont le système bancaire est principalement constitué de banques étrangères. En effet, pour le système bancaire « propre » à un pays, le lien entre l'actif et le passif du bilan est une contrainte sévère. Si les agents économiques réduisent significativement leurs dépôts, les banques se retrouvent obligées de restreindre les crédits au secteur privé, ce qui entraîne alors une récession du PIB. Dans les grandes crises bancaires de l'époque récente, c'est presque toujours ce qui s'est produit. Pour éviter ce phénomène, il faut que le système bancaire puisse conserver son portefeuille, dans une certaine mesure, même si les dépôts diminuent. Ce n'est pas une tâche difficile pour les banques ayant 70 à 80 % de leurs créances et de leurs dépôts à l'étranger, comme c'est le cas au Panama et comme c'était le cas dans les colonies britanniques (dans lesquelles les quatre grandes banques britanniques représentaient presque toute l'activité bancaire).

Je connais un exemple type dans lequel la dollarisation a très bien fonctionné et dans lequel un currency board serait sûrement efficace, celui de la ville de Peoria, dans l'Illinois. Peoria (ou toute autre ville située dans un pays dont le marché de capitaux est particulièrement performant) possède deux caractéristiques qui sont déterminantes pour ce genre de réussite. Premièrement, il n'existe aucun lien entre l'épargne réalisée par la population et par les organismes résidant à Peoria et l'investissement qui y est réalisé à tout moment. Deuxièmement, il existe peu de liens entre les balances de liquidités réelles des résidents et des entités résidentes et les prêts bancaires qui leur sont accordés. C'est dans ces deux déconnexions – entre l'épargne et l'investissement, et entre les prêts bancaires et les dépôts – que réside le véritable secret de la réussite de la « dollarisation » à l'échelle d'une grande ville. C'est de cette manière que le Panama et les anciennes colonies britanniques ont pu tirer parti, l'un de la dollarisation, les autres des currency boards. Cependant, combien de pays en développement pourraient espérer en faire autant, et dans quels délais ? C'est là, à mon avis, que l'on voit que les acharnés de la dollarisation et des currency boards sont allés beaucoup trop loin en réclamant la généralisation de ces systèmes. Là comme partout ailleurs en politique économique, il n'y a pas d'alternative à un diagnostic prudent et minutieux de la situation courante, ni à une évaluation tout aussi prudente et minutieuse des coûts et des avantages.

Une économie du développement pour qui ?

A la lecture des sections qui précèdent, on doit avoir une idée des directions dans lesquelles les « professionnels de terrain » d'aujourd'hui aimeraient voir évoluer notre discipline. Je

voudrais ici mettre l'accent sur la conception du pays en développement comme un petit élément du tissu d'interconnexions que nous appelons l'économie mondiale. A ce stade de notre histoire, pour un petit pays, envisager de devenir une économie fermée n'a aucun sens. Aussi la question des liens qui relie ce pays à l'économie mondiale est-elle au centre du débat.

Je souhaiterais accorder une attention particulière à ces liens, ainsi qu'au rôle déterminant que jouent le taux de change réel, le secteur financier et la réduction des coûts réels. De mon point de vue, les représentations types des échanges internationaux (une symétrie parfaite entre deux pays, deux produits et deux facteurs de production), même si elles présentent en elles-mêmes un certain intérêt, ne nous éclairent pas beaucoup sur les problèmes que rencontrent les décideurs politiques d'un pays en développement dans notre monde actuel. Il est bien plus pertinent pour nous de concevoir un pays confronté à cette entité bien plus vaste et impersonnelle qu'est le marché mondial, un marché sur lequel s'échangent des milliers et des milliers de biens et de services dont les prix, presque toujours, doivent être considérés comme une contrainte pour chaque pays.

Contre cette multitude de prix mondiaux, nous avons les ressources propres du pays, son savoir-faire, ses connaissances, ses préférences, sa capacité productive. Si le taux de change réel (le prix réel du dollar réel) est fixé un peu trop bas, le pays aura tendance à importer tout ce qui est possible, et ne pourra pas exporter beaucoup. Au contraire, plus le prix réel du dollar sera élevé, plus le désir d'importer diminuera, tandis que les exportations seront plus profitables. L'équilibre du TCR se réalisera en fonction de l'offre et de la demande de devises étrangères (flux de capitaux, service de la dette, envois de fonds des immigrés, etc. inclus) ainsi que de l'offre d'exportations et de la demande d'importations. Voilà de loin la meilleure manière d'envisager le processus par lequel on détermine l'avantage comparatif d'un pays. On peut aussi voir, en particulier, comment cet avantage comparatif évolue lorsque le taux de change réel à l'équilibre chute du fait de l'importance des flux de capitaux entrants ou de hausses subites des prix à l'export, ou lorsqu'il augmente à cause des exigences de remboursement de la dette ou des incertitudes politiques et économiques liées au risque de fuite des capitaux.

Le lecteur aura peut-être remarqué comme il est facile de passer de la discussion sur les taux de change réels, en tant que facteur fondamental d'équilibre des échanges extérieurs d'un pays et en tant que déterminant de son avantage comparatif, à la conception de ces taux de change comme une variable essentielle pour l'analyse des moments de crise de la dette, de fuite des capitaux, de « Dutch disease » et de l'effondrement des prix à l'export. Il conviendrait d'admettre aussi qu'il y a ne serait-ce qu'un demi-siècle seulement, l'analyse en termes de TCR, telle que nous la comprenons aujourd'hui, ne faisait pas partie des outils d'analyse des économistes des échanges et du développement. La compréhension de la notion de taux de change réel a commencé à s'imposer lorsqu'une branche de l'économie des échanges internationaux s'est occupée de « l'hypothèse des petits pays » et lorsqu'on a assisté à une série de chocs (les crises pétrolières des années soixante-dix, les crises de la dette des années quatre-vingt et les crises « régionales » des années quatre-vingt-dix), générateurs d'importantes fluctuations du taux de change réel.

Il nous en reste pourtant beaucoup à apprendre, concernant l'économie du TCR. Ainsi, par exemple, nous en savons encore relativement peu sur la manière dont le mécanisme des ajustements du TCR influence l'allocation des ressources dans un pays. Ce que nous savons, c'est que lorsque des crises se produisent, une nette hausse des taux de chan-

ge réels entraîne une sévère réduction des importations (à laquelle contribuent également la baisse du revenu et les restrictions du crédit). Il semble qu'au début, l'impact sur la production de biens marchands et sur les exportations soit limité. Avec le temps, cependant, le secteur productif semble être davantage impliqué, la hausse des exportations prenant le pas sur la baisse des importations dans le processus d'ajustement. Il nous faut étudier la dynamique de cette évolution, et en particulier, essayer de retracer de façon empirique le processus par lequel un taux de change réel plus élevé finit par entraîner d'importants transferts de ressources des secteurs non marchands vers les secteurs marchands de l'économie.

D'autres questions viennent alors directement à l'esprit. De la théorie comme de la pratique, nous pouvons conclure que la dynamique des ajustements du TCR est tout à fait différente d'un régime de taux de change à l'autre. La volatilité du TCR est bien plus grande en cas de taux librement flottants qu'en cas de taux fixes, et le taux de change réel final à l'équilibre varie plus fortement lorsque l'économie réagit à des chocs importants. Il reste beaucoup à apprendre, concernant le processus général de l'ajustement du TCR en cas de chocs économiques et la manière dont le régime de taux de change du pays conditionne le processus d'ajustement.

Dans les pays en développement, le secteur financier a toujours représenté une partie importante du problème, mais avec son développement et sa modernisation, son rôle a pris de l'importance. A mon avis, les économistes devraient surtout s'intéresser au bilan consolidé de ce secteur. Si nous en traçons les limites de manière adéquate (pour y inclure la banque centrale, les banques commerciales et d'autres institutions recevant des dépôts comme les *financieras*), nous pouvons concevoir l'argent comme la plus grande part du passif du système consolidé, et nous pouvons classer l'actif en actif étranger net, crédit au gouvernement et crédit au secteur privé (ou au secteur productif).

Ce schéma sommaire d'un système financier consolidé nous est depuis longtemps accessible, à travers les rapports des banques centrales et les *International Financial Statistics* du Fonds Monétaire International. Malheureusement, nous autres (économistes) n'avons pas travaillé suffisamment dur jusqu'ici pour pouvoir exploiter comme il se doit les riches informations qui y sont contenues. Globalement, les choses se passent comme suit.

Les agents économiques (les individus et les entreprises) décident quelle quantité d'argent il leur faut. On peut représenter leurs préférences et leurs décisions sous la forme d'une fonction de demande pour une quantité M_2 . Cependant, c'est sur le montant réel (M_2/P_d) et non sur le montant nominal (M_2 seul) que se font leurs préférences et leurs décisions. Un changement de la demande, surtout s'il est de grande ampleur, peut avoir un impact conséquent sur la situation d'une économie. Dans n'importe quelle crise importante que je puisse imaginer, on observe de nettes réductions de M_2/P_d . Pour des raisons pratiques, il faut alors que l'une au moins des trois grandes catégories d'actifs soit réduite. Nous voyons là l'intérêt pour un pays de disposer d'un grand matelas d'actifs extérieurs nets (réserves internationales) pour absorber les chocs. Cependant, la plupart du temps, lors des crises, le matelas de réserves ne suffit pas, et l'on assiste à une très importante réduction du volume de crédit effectif au secteur privé (ou productif).

Je ne saurais trop insister sur le fait que dans ces situations de crise, une contraction du crédit est une chose bien plus préoccupante que la contraction monétaire elle-même. Dans la mesure où les crises culminent par de grandes récessions ou par de grandes dépressions,

il est difficile de les attribuer directement à la réduction de M_2/P_d , les gens devant augmenter leurs dépenses au cours du processus de réduction de la balance des flux financiers réels. Le vrai coupable est à rechercher du côté du crédit, là où typiquement, une forte contraction des fonds disponibles (en termes réels) entraîne des taux d'intérêt réels *élevés* (souvent de 20 à 30 % l'an, et parfois bien plus encore). Dans de telles circonstances, ce que nous observons indéniablement, ce sont les défauts et les imperfections à grande échelle des prêts et du système des échanges.

La raison pour laquelle des contractions du crédit peuvent exercer un effet aussi prononcé sur l'output réel constitue l'un des grands mystères de la science économique. Nos manuels nous diront que la productivité marginale du crédit se mesure par son taux d'intérêt, mais cette mesure sous-estime grandement la chute d'output qui accompagne les contractions notables du crédit effectif. L'un des grands défis auxquels nous nous retrouvons confrontés, c'est d'avoir à étudier les liens entre la demande de fonds, l'offre de crédit et l'output réel, en espérant finir par dissiper une grande partie du mystère qui nous environne pour le moment.

Dans cet agenda incomplet pour la recherche en économie du développement, le dernier élément est la *réduction des coûts réels*. Nous devons notamment approfondir nos connaissances en ce qui concerne (a) la manière dont l'ouverture économique joue le rôle de catalyseur dans la réduction des coûts réels, (b) le degré d'influence de certains types particuliers de mesures politiques (contrôle de l'inflation, réduction des distorsions, régulations pour rationaliser le marché, etc.) sur le processus de réduction des coûts réels, et (c) les mécanismes qui déclenchent des hausses des coûts réels pour une partie significative des entreprises (ou des divers pans de l'industrie) et l'éventuelle possibilité que de meilleures politiques permettent d'en réduire l'incidence. Les réponses à ces questions devraient nous permettre de mieux comprendre à la fois la nature du processus de la croissance et la manière dont une politique économique peut s'améliorer à mesure que les décideurs politiques s'efforcent de promouvoir et de « rendre possible » la croissance économique.

Notes

1. Je sais que l'adéquation de ce terme est loin d'être parfaite, la plupart des économistes de tous bords se considérant eux-mêmes comme à la fois « professionnels » et « de terrain ». J'avais auparavant utilisé le terme de « praticien », qui est plus restrictif et peut-être plus descriptif. Mais je tiens à ce que ce terme désigne des chercheurs comme Schultz et Krueger, aussi bien que des décisionnaires comme Greenspan et Cavallo, et le terme de « praticien » n'est sans doute pas approprié pour désigner des chercheurs. Je pense que la caractéristique qui décrit le mieux mes « professionnels de terrain » est le fait qu'ils s'attachent à diagnostiquer des situations et des problèmes et à trouver des solutions consistantes et applicables pour eux. Ils sont peu concernés par les modes actuelles des journaux économiques ni par le *Dogmengeschichte* qui retrace l'évolution des concepts sur de longues périodes.

Cet ouvrage visionnaire nous invite à découvrir l'avenir de l'économie du développement à la lumière d'un demi-siècle de réflexion et d'expérience. Les représentants les plus éminents de deux dernières générations d'économistes du développement évaluent la pensée économique sur le développement au tournant de ce siècle, et abordent les questions non résolues auxquelles la prochaine génération devra se confronter.

Le lecteur y découvrira une analyse approfondie de tout un ensemble de problèmes liés à l'économie du développement. Compte tenu des moyens aujourd'hui nécessaires du point de vue de la théorie comme de la pratique pour lutter contre la pauvreté, l'aspect critique de cette analyse est particulièrement d'actualité.

L'une des grandes questions posées ici est de savoir s'il conviendra, à l'avenir, de considérer «l'économie du développement» comme une simple application de la science économique, ou si sa nature et son champ d'application appellent l'émergence d'une théorie particulière du développement qui viendrait en complément de la théorie économique générale.

Trente-trois économistes du développement ont participé à l'élaboration de cet ouvrage :

Irma Adelman
Philippe Aghion
Abhijit V. Banerjee
Pranab Bardham
Kaushik Basu
Timothy Besley
Paul Collier
Nicholas Crafts
Avner Greif
Merilee S. Grindle
Arnold C. Harberger

Karla Hoff
Ravi Kanbur
Lawrence R. Klein
David Landes
Michael Lipton
Gerald M. Meier
Hla Myint
Douglass C. North
Gustav Ranis
Debraj Ray
W.W. Rostow

Paul A. Samuelson
Amartya K. Sen
Soumitra K. Sharma
Sir Hans Singer
Robert M. Solow
Lyn Squire
Joseph E. Stiglitz
Paul P. Streeten
Vinod Thomas
David Vines
Shahid Yusuf



Banque Mondiale
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433 USA
Tél. : (202) 477.1234

Fax : (202) 477.6391
Site web : www.worldbank.org
Messagerie : feedback@worldbank.org

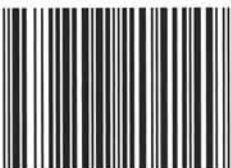


Editions ESKA
12, rue du Quatre-Septembre
75002 Paris, France
Tél. : 33(0) 1 42 86 55 73

Fax : 33 (0) 1 42 60 45 35
Site web : <http://www.eska.fr>
Messagerie : eska@club-internet.fr

EDITIONS ESKA

ISBN 274720414-6



9 782747 204149