

Les politiques de développement : quelles stratégies ?

Thibaud DEGUILHEM

Thibaud.deguilhem@u-paris.fr

Bibliographie

Ressource fondamentale

Raffinot M. (2019) Chapitre 10 : pages 199-241

Articles publiés dans des revues académiques

- Amin S., 2018. La mondialisation ou l'inégal échange. *Les dossiers d'Alternatives Economiques* (13) : 53-54.

Livres

- Rist G., 2007. *Le développement : histoire d'une croyance occidentale*, Presses de Sciences Po.
- Chang H-J., 2012. *2 ou 3 choses que l'on ne vous dit jamais sur le capitalisme*, Le Seuil.

Plan du chapitre

Introduction

1. Les politiques publiques après les indépendances
 - 1.1. *L'industrialisation par substitution d'importations (ISI)*
 - 1.2. *Croissance équilibrée : chaque secteur sert de débouché aux autres*
 - 1.3. *Croissance déséquilibrée et industries industrialisantes*

2. Le développement par le marché : les PAS
 - 2.1. *Les mesures et leurs résultats*
 - 2.2. *De l'hétérodoxie au « miracle asiatique » (c.f. chapitre dans le Raffinot)*

Industrialisation par la SI

Un processus spontané qui devient une stratégie

- Indépendance : substitution nécessaire → stratégie en lien avec les approches développementalistes
- développement d'une industrialisation tournée vers le marché intérieur
- observation des produits importés fournit aux investisseurs potentiels une étude de marché gratuit
- À la première phase d'industrialisation légère, il s'agissait d'ajouter (grâce à l'implication de l'État dans des entreprises publiques) une « remontée des filières » vers les industries lourdes. Cette deuxième phase était déjà entamée en fait, de manière non systématique dans de nombreux pays latino-américains (sidérurgie au Mexique, sur la base de la nationalisation du pétrole en 1938 et au Brésil dès 1942).

→ Chocs favorables aux ISI : dévaluations, augmentation de la protection ou rationnement des devises.

→ L'augmentation des coûts de transports internationaux peut jouer un rôle analogue (notamment dans les pays enclavés).

Industrialisation par la SI

Pour certaines limites

- ISI représente rarement un gain substantiel en termes de devises. En effet, les nouvelles activités productives nécessitent des intrants et des biens d'équipement importés.
- La croissance des revenus engendre de nouveaux besoins de consommation (diversification), ce qui transforme l'ISI en « substitution d'importations par d'autres importations ».
- ISI conduite à un déficit de la balance commerciale parce que les exportations (de produits primaires) croissent rarement assez vite pour contrebalancer la croissance des importations.
- ISI pouvait s'analyser sur le plan de l'économie politique comme une recherche de rente : beaucoup d'entreprises tournées vers le marché intérieur ne font pas d'effort pour devenir compétitives au niveau international.
- ISI vise donc un marché étroit : satisfaire la demande des couches de la population qui disposent d'un certain pouvoir d'achat
- Ceci peut rendre la croissance « excluante » engendrant une détérioration de la répartition des revenus

Croissance équilibrée : chaque secteur sert de débouché aux autres

Comment briser le cercle vicieux qui passe par un faible niveau de vie, un faible investissement et une croissance lente qui reproduit le faible niveau de vie ? Un investissement isolé ne peut pas le faire, car il peut difficilement engendrer une demande suffisante (la loi de Say ne fonctionne pas). En l'absence de coordination préalable des agents décentralisés, chaque entrepreneur n'investira que si les autres investissent [MURPHY *et al.*, 1989]. Il faut donc trouver un mécanisme capable de coordonner les anticipations des investisseurs décentralisés. L'État peut jouer ce rôle, ce qui ne veut pas dire qu'il doit investir lui-même. Pour chaque investisseur, les investissements des autres constituent des économies externes. Il faut coordonner les décisions de manière à investir dans un grand nombre de secteurs à la fois. Ainsi, chaque production nouvelle sera absorbée par la demande créée par les revenus distribués par les autres investissements : la loi de Say fonctionnera si un grand nombre d'entreprises sont créées simultanément, et si la répartition sectorielle de l'investissement respecte le modèle de consommation. C'est ce que l'on nomme « croissance équilibrée » en ce sens que tous les secteurs croissent ensemble à des taux relativement proches.

Le principal problème est que cela suppose un investissement massif, dans un grand nombre de secteurs à la fois. N'est-ce pas supposer le problème résolu ? C'est pourquoi d'autres économistes ont proposé au contraire de concentrer les moyens dans les secteurs les plus susceptibles d'engager l'économie sur une trajectoire dynamique.

Croissance déséquilibrée et industries industrialisantes

Secteurs porteurs et effets d'entraînement

- Importance d'accorder la priorité à des secteurs moteurs (à l'image de la révolution industrielle en Europe impulsée par la sidérurgie et le textile).
- **Hirschman [1958] et F. Perroux [1962]** : économies « sous-développées » en termes de désarticulation → les filières de production dans les pays à faible revenu ne sont pratiquement pas reliées entre elles, ce qui fait que l'essentiel de la demande d'intrants est satisfait par l'importation.
- Des effets d'entraînement amont et aval. Dans une filière de production (ensemble des activités qui concourent à l'élaboration d'un même bien ou service) les effets sont dits avaux lorsqu'ils concernent des activités qui se déroulent entre l'activité considérée et le produit final, amont opposé. Il s'agit de progresser par déséquilibres successifs, de manière à créer une dynamique. La bonne politique sera donc celle qui maximise ces effets d'entraînement, en concentrant l'investissement sectoriel ou géographique (pôles).
- Les secteurs entraînants ne sont pas les mêmes dans toutes les situations, géographiques et historiques. Si l'on dispose d'un TRE (Tableau ressources emplois), il est possible de calculer les effets résultant d'une augmentation de la production d'un secteur donné. Il « suffit » alors d'investir de manière appropriée dans ce secteur pour maximiser l'impact sur la croissance. La plupart des branches seront alors interconnectées, ce qui permet de maximiser l'effet des politiques d'investissement ou de la politique budgétaire par le jeu des multiplicateurs.
- Cette stratégie fait peu de cas de la demande finale.

Croissance déséquilibrée et industries industrialisantes

Une mise en œuvre difficile

- Hirschman mettait l'accent sur l'effet entraînant de la mise en place des infrastructures économiques. Mais en pratique, la plupart des pays qui ont adopté des stratégies inspirées de l'approche de la croissance déséquilibrée ont mis l'accent sur les industries lourdes.
- Chine et l'Inde à la fin des années 1950, et aussi des pays dotés d'une rente pétrolière importante (Algérie, Irak, Venezuela). Malgré des investissements souvent considérables, les résultats ont été franchement décevants : contexte d'étatisation rigide de la plupart des secteurs
- Ces stratégies exigent une programmation très stricte pour que les diverses étapes s'enchaînent correctement → Si les investissements réalisés ne trouvent pas immédiatement leurs débouchés, les économies d'échelle souhaitées se transforment en surcoûts (les coûts fixes sont importants et les unités de production fonctionnent en sous capacité).
- Ces stratégies présentent un biais capitalistique délibéré. Elles sont donc faiblement créatrices d'emplois directs et indirects (sauf si la croissance est très rapide).
- Reposent plus sur des considérations d'indépendance politique que sur une approche économique. En sacrifiant certains secteurs, elles aboutissent cependant parfois à une dépendance renouvelée (c'est le cas de l'Algérie, devenue importatrice de produits alimentaires).

Techniques modernes ou techniques adaptées ?

Une question difficile...

→ Si l'on admet que les pays en développement disposent d'une abondance de main-d'œuvre et de peu de capital, ils devraient s'orienter vers des productions utilisant des techniques faiblement capitalistiques : en tendance de LT égalisation des prix des facteurs (mainstream)

- Problème : rapport capital/travail peut s'adapter de manière flexible à la rémunération des facteurs, ce qui est loin d'être le cas en réalité.

→ Promouvoir la création et l'utilisation de techniques « adaptées » ou « appropriées » : Schumacher [1973] « *Small is beautiful* »

- Par mimétisme, les investisseurs dans les PED avaient tendance à utiliser telles quelles les techniques élaborées dans les pays industrialisés (rapports capital/travail et sociaux) : techniques reflètent le niveau relatif de la rémunération des facteurs de production dans les pays où elles ont été conçues (épargne du travail) → pas souhaitable dans des pays où le sous-emploi est élevé, et rendent difficile la maîtrise du processus de production par des travailleurs peu qualifiés

→ Le développement étant synonyme de croissance de la productivité, il paraît absurde de promouvoir des techniques faiblement productives, alors même que l'on dispose de techniques bien plus efficaces (mais moins créatrices d'emploi). Théoriquement, il est sans doute possible de montrer qu'en général, utiliser des techniques modernes permet de créer plus de revenus, mais il se pose alors un problème de répartition, du moins à court terme. Il faut en effet tenir compte des liens entre les secteurs, qui font qu'une augmentation de la productivité dans l'industrie, par exemple, permettra de distribuer des revenus et d'accroître la demande de produits de l'agriculture.

Le développement par le marché : de la crise de la dette aux PAS

L'origine du « Big shift » (« great U-turn ») : les années 1970

- choc pétrolier de 1973 génère les "eurodollars" ou "petrodollars", des dépôts des pays arabes exportateurs de pétrole, effectués en dollars dans les banques anglaises. Ces dépôts servent à octroyer des crédits à de nouveaux pays pétroliers, dont les gisements sont devenus exploitables : Mexique, Venezuela, Indonésie ou Nigeria, sans réel contrôle, dans l'euphorie d'un second choc pétrolier, en 1980, qui quadruple les cours du pétrole. Revers de la médaille, cette flambée de l'or noir fait aussi culminer l'inflation dans les grands pays développés habitués à importer du pétrole.

→ Tenter de stopper l'envolée de l'inflation aux États-Unis, Paul Volcker, président de la Réserve fédérale américaine, remonte progressivement les taux directeurs, jusqu'à 20% en juin 1981.

- Le dollar rebondit, puis ambe, mettant sous pression la livre sterling britannique. La Banque centrale britannique s'inquiète et relève ses propres taux directeurs à 16% en octobre 1981.
- Les pays d'Amérique latine du cercle vicieux de l'endettement, la conférence Nord-Sud de Cancún est organisée, mais elle se solde par un échec.

→ Ces durcissements monétaires déclenchent une récession mondiale : en 1982, l'économie américaine recule de 2% et la production industrielle britannique chute même de 10%. Les débouchés des pays pétroliers s'effondrent, au moment où ils venaient d'investir.

Le Mexique fut le premier pays à annoncer, en 1982, qu'il n'était plus en mesure de rembourser

Le développement par le marché : de la crise de la dette aux PAS

Le « Big shift » (« great U-turn ») : les années 1980

- Prenant le contre-pied des politiques menées jusque-là, souvent fondées sur une forte intervention publique et le protectionnisme, les IBW se sont lancées dans la promotion du libre jeu des marchés et de la libération des initiatives privées, à travers des programmes d'ajustement structurel (PAS). Ceux-ci étaient fondés sur l'idée que le principal obstacle au développement était le mauvais fonctionnement des marchés internes, et la faible connexion des marchés internes au marché international. Plus précisément, le diagnostic s'établissait à deux niveaux :

- Les déséquilibres (de balances des paiements, budgétaires) qui exerçaient des effets défavorables sur le fonctionnement de l'économie (effet d'éviction de l'investissement privé, par exemple).

- Les distorsions : de nombreuses interventions publiques contrarient le libre jeu de l'offre et la demande. Parmi celles-ci, les IBW soulignaient le niveau élevé des droits de douane, la fixation des prix administrés à des niveaux arbitraires (notamment les taux de change, les taux d'intérêt, les prix des services publics et ceux des produits de première nécessité, les subventions aux intrants, etc.). La propriété publique des entreprises du secteur marchand était également considérée comme une source d'inefficacité.

Le développement par le marché : de la crise de la dette aux PAS

Le « Big shift » (« great U-turn ») : le « Consensus de Washington »

Les principales mesures préconisées (le « consensus de Washington ») étaient les suivantes :

- Ouverture vers l'extérieur : réduction des obstacles tarifaires et non tarifaires aux échanges de marchandises, puis libéralisation des mouvements de capitaux ou « libéralisation du compte de capital ».
- Libéralisation des prix, y compris les taux d'intérêt (« libéralisation financière ») et le taux de change (avec la dévaluation comme première mesure transitoire vers le flottement des monnaies).
- Libéralisation du marché du travail, de manière à laisser les salaires se fixer à partir d'un mécanisme de marché. Réduction des obstacles aux licenciements et à l'embauche.
- Privatisations et recentrage de l'État sur ses fonctions « régaliennes ». Financement des infrastructures par des Partenariats Publics Privés (PPP).
- Réduction des dépenses publiques et efforts pour augmenter la pression fiscale (introduction de la TVA) tout en réduisant les distorsions (simplification du barème des droits de douane, par exemple).
- Politiques monétaires restrictives, comme première mesure devant déboucher sur la libéralisation complète des marchés financiers.