

CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT

DIXIÈME SESSION

**Table ronde de haut niveau sur le commerce
et le développement : orientations pour le XXI^e siècle**

**MONDIALISATION ET STRATÉGIES DE
DÉVELOPPEMENT**



**Distr.
GÉNÉRALE**

**TD(X)/RT.1/4
22 novembre 1999**

**FRANÇAIS
Original : ANGLAIS**

DIXIÈME SESSION

**Table ronde de haut niveau sur le commerce et le développement :
Orientations pour le vingt et unième siècle**

Bangkok, 12 février 2000

MONDIALISATION ET STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT

**Document établi par
Deepak Nayyar
Université Jawaharlal Nehru
New Delhi (Inde)**

Note : Les vues exprimées dans le présent document n'engagent que leur auteur et ne représentent pas nécessairement les vues du secrétariat de la CNUCED.

GE.99-54173

Résumé

Le présent document resitue le processus de mondialisation dans le contexte plus large du processus de développement. Les incidences de la mondialisation sur le développement y sont examinées de manière rétrospective et prospective, l'objet premier demeurant toutefois d'analyser les incidences de la mondialisation sur les stratégies de développement. L'idée de départ est que le développement doit apporter une amélioration des conditions de vie des gens, mais sans ignorer qu'en dépit des progrès économiques considérables enregistrés au cours du dernier demi-siècle, le développement a été très inégal tant entre les pays qu'à l'intérieur de ceux-ci. Avec le temps, l'idée que certains pays et certaines personnes soient exclus du développement est devenue beaucoup moins acceptable. La mondialisation, dont la montée en puissance a coïncidé avec le dernier quart du vingtième siècle, a créé, en matière de développement, des possibilités sans précédent et des défis tout aussi nouveaux. Ce qui sert d'idéologie à notre époque a fait passer le terme "mondialisation" de l'ordre de la description à celui de la prescription. La réalité qui s'est imposée à nous à ce jour contredit les prévisions des idéologues. Ce dernier quart de siècle a été marqué par un développement des inégalités économiques à mesure que se creuse l'écart de revenus entre pays pauvres et pays riches, entre les pauvres et les riches d'un même pays et entre les plus pauvres et les plus riches dans la population mondiale.

Imputable en partie à la logique des marchés, l'exclusion de certains - pays ou personnes - du champ de la mondialisation est une réalité de tous les jours. Le problème risque d'être aggravé par les toutes nouvelles règles du jeu des transactions économiques internationales, qui sont asymétriques dans leur structure et inéquitable dans leur produit. Qui plus est, ces règles asymétriques, conjuguées aux incidences économiques de la mondialisation, ne peuvent que réduire notablement la marge de manoeuvre des pays en développement qui voudraient appliquer des politiques économiques favorisant le développement. Pourtant, aucun pays ne tient à être exclu et les grands pays eux-mêmes ne peuvent pas se permettre de se retirer du système. Toute stratégie de développement sensée dans un univers de mondialisation doit se donner pour objectif la création d'un espace à l'intérieur duquel la réalisation des intérêts nationaux et des objectifs de développement demeure possible. Dans cette tâche, un rôle stratégique est dévolu à l'Etat - non seulement au plan national, pour adopter les politiques qui maximisent les avantages et minimisent les coûts de l'intégration économique au reste du monde, mais aussi au plan international, pour contribuer à forger les règles du jeu par le biais d'arrangements régionaux ou d'alliances stratégiques.

La réalité de la mondialisation impose aussi de réfléchir aux mesures correctives et interventions concernant la stratégie nationale de développement qui permettraient un développement plus égalitaire. Il s'agit là en fait d'une mission qui incombe à l'Etat, car les gouvernements doivent rendre des compte au peuple alors que les marchés n'ont pas cette contrainte-là. Et la démocratie politique peut amener l'Etat à défendre les intérêts du peuple. L'heure est venue de forger un nouveau consensus sur le développement, qui soit autant soucieux d'équité que d'efficacité, et autant soucieux de progrès social que de croissance économique. L'axe de réflexion et d'action doit passer des économies aux populations et des moyens aux fins. Les marchés et la mondialisation peuvent être un moyen de favoriser les fins du développement, qui ne peut améliorer la qualité de la vie mais que si l'action des pouvoirs publics continue de faire partie intégrante des stratégies de développement.

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
Résumé	iii
Introduction	1
I. Le concept de développement	2
II. Les contours de la mondialisation	4
III. Mondialisation, développement et exclusion	8
IV. Les règles du jeu	12
V. L'État et le développement dans le contexte de la mondialisation	15
VI. Les stratégies de développement dans le contexte national	19
Références	24

MONDIALISATION ET STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT

Deepak Nayyar *

INTRODUCTION

L'objet du présent document est de resituer le processus de mondialisation dans le contexte plus large du processus de développement. Pour ce faire, j'étudie les incidences de la mondialisation sur le développement sous les angles tant rétrospectif que prospectif, mais l'objet principal demeure l'analyse des incidences de la mondialisation sur le plan des stratégies de développement, pour autant que le but de celui-ci est d'améliorer les conditions de vie des gens. La section I est consacrée à la signification essentielle du mot "développement", compte tenu du caractère très inégal des résultats du développement au cours des cinquante dernières années et de l'évolution fondamentale de la pensée à l'égard des stratégies de développement au cours de cette même période. La deuxième section décrit dans leurs grandes lignes les facettes et les caractéristiques de la mondialisation à notre époque afin d'examiner les facteurs économiques, les conjonctures politiques et les logiques intellectuelles qui les sous-tendent. La section III porte sur le "vécu" du développement de l'économie mondiale au cours du dernier quart du vingtième siècle - l'ère de la mondialisation -, d'où il ressort que l'exclusion de pays et de populations, en partie imputable à la logique des marchés, fait désormais partie des choses de la vie. La section IV vise essentiellement les règles du jeu des transactions économiques internationales, et l'on y explique pourquoi le processus de mondialisation, conjugué à ces règles asymétriques, ne peut que réduire la marge de manoeuvre des pays en développement qui voudraient mettre la politique économique au service de leur développement. La section V énonce la thèse selon laquelle les stratégies de développement sensées dans l'univers de la mondialisation devraient viser à créer un espace économique à l'intérieur duquel la poursuite des intérêts nationaux et des objectifs de développement serait possible. L'Etat-nation a un rôle stratégique de ce point de vue, sur le plan national comme sur le plan international, ce dernier étant davantage explicite. Dans la section VI sont abordées les mesures correctives et interventions à apporter aux stratégies nationales de développement pour faire en sorte que celui-ci soit plus égalitaire. Ce type de mesures ne peut être le fait que de l'Etat, parce que, contrairement aux marchés, les gouvernements ont des comptes à rendre à leur population. La conclusion de cette section, et de l'ensemble du document, est que l'heure est venue de forger un nouveau consensus sur le développement, dont le pivot serait non plus les économies mais les gens, non plus les moyens mais les fins.

* Je suis tout particulièrement reconnaissant à Amit Bhaduri du débat utile que nous avons eu et de ses suggestions constructives. Je voudrais remercier aussi de leurs observations et suggestions Alice Amsden, Jacques Baudot, Hans Binswanger, Bernard Chavance, Mritiunjoy Mohanty, Siripurapu Rao, Rubens Ricupero, Ignacy Sachs, Shrirung Shukla, Frances Stewart et John Toye.

I. LE CONCEPT DE DÉVELOPPEMENT

Le vaste corpus de travaux sur le développement économique est certes aussi divers qu'approfondi et cependant, l'on n'y trouve ni assez de clarté ni assez d'accord sur la signification du développement, notion dont les perceptions ont évolué avec le temps. Il y a néanmoins un plus petit commun dénominateur que l'on peut considérer comme exprimant la signification essentielle de cette notion. Le développement doit apporter une amélioration aux conditions de vie de la population. Il doit donc assurer à tous la satisfaction de leurs besoins fondamentaux - pas seulement sur les plans de l'alimentation et de l'habillement mais aussi en matière de logement, de soins de santé et d'éducation. Cette réalité simple mais forte est souvent oubliée dans la course à l'enrichissement matériel et dans les préoccupations traditionnelles de la science économique. Les premiers écrits sur le développement mettaient l'accent sur la croissance économique et l'accumulation du capital au niveau macro-économique, alors que les auteurs d'aujourd'hui insistent sur l'efficacité économique et les gains de productivité au niveau micro-économique. L'industrialisation a toujours été perçue comme un attribut essentiel du développement; on est simplement passé du rythme de l'industrialisation à l'efficacité de l'industrialisation. A la base, il y a l'idée que la croissance économique et l'efficacité économique sont non seulement nécessaires mais aussi suffisantes pour apporter une amélioration des conditions de vie de la population. De temps à autre quelques voix dissidentes contestaient l'orthodoxie de la croissance, ou de l'augmentation du revenu par habitant, comme critère de mesure du développement, et suggéraient d'employer d'autres indicateurs du développement - tels que la réduction de la pauvreté, des inégalités et du chômage - qui auraient permis de mesurer les changements de la qualité de la vie¹. Mais ces aspects du développement ont été dans une large mesure passés sous silence par le courant majoritaire de la science économique, qui confond fins et moyens. La croissance et l'efficacité économiques, voire l'industrialisation, sont des moyens, alors que le développement est une fin. En conséquence, il faut que la croissance et l'efficacité s'accompagnent du plein emploi, de l'élimination de la pauvreté, de la réduction des inégalités de développement humain et d'un environnement viable pour que l'on puisse parler de développement. La finalité du développement est, tout bien considéré, de créer un milieu dans lequel les gens, les gens ordinaires, peuvent vivre bien.

Si l'on s'en tient aux critères traditionnels, le monde a connu des progrès économiques considérables au cours de la seconde moitié du vingtième siècle. En 50 ans, le PIB mondial a été multiplié par dix et le revenu par habitant a triplé². La croissance a été impressionnante, y compris dans le monde en développement, surtout si l'on considère le sous-développement et la stagnation de la période coloniale qui précédait. Mais ces agrégats sont peut-être plus des masques que des révélateurs tant le développement a été inégal entre les pays et à l'intérieur de ceux-ci. Le développement a évolué selon un schéma qui a creusé l'écart entre le monde industrialisé et la majeure partie du monde en développement et allongé la distance qui sépare les pays nouvellement industrialisés des pays les moins avancés. Parallèlement, les disparités économiques entre régions et habitants d'un même pays se sont accentuées. En d'autres termes, nombre de régions du monde et une proportion non négligeable de la population mondiale ont été dans une large mesure exclues du développement. Ce phénomène peut être

¹ Voir, par exemple, Baster (1972), Seers (1972) et Morris (1979). Depuis quelques années, le PNUD est un ardent défenseur de ce courant dans ses *Rapports sur le développement humain*.

² Cf. PNUD (1999), p. 25.

imputé à la logique du marché - qui donne aux nantis et retire aux démunis - en ce sens que, par un processus de causalité cumulative, le marché entoure les uns d'un cercle vertueux et enferme les autres dans un cercle vicieux. Ce phénomène peut être le produit de schémas de développement dans lesquels la croissance est inégale entre les régions et la répartition de ses bienfaits inégale entre les gens, si bien que certains connaissent toujours plus d'abondance pendant que d'autres, nombreux, ne parviennent pas à échapper à la pauvreté. Il peut être la conséquence de stratégies de développement qui font que les mêmes résultats économiques globaux se traduisent par un développement égalitaire dans une situation et par une croissance qui fait l'impasse sur la majorité de la population dans une autre situation.

Le développement inégal n'est pas sans conséquences pour les populations. La pauvreté, les inégalités et les privations persistent, et la pauvreté est partout. Un huitième de la population du monde industrialisé vit dans la pauvreté ou en est proche. Pratiquement un tiers de la population du monde en développement, soit environ 1,5 milliard de personnes, vit dans la pauvreté et le dénuement absolu, dans la mesure où ces personnes n'arrivent pas à pourvoir à des besoins aussi fondamentaux que l'accès à l'eau salubre. Le nombre de personnes souffrant de malnutrition atteint 840 millions. Plus de 260 millions d'enfants qui devraient être scolarisés ne le sont pas. Près de 340 millions de femmes ne vivront en principe pas au delà de l'âge de 40 ans. Et, alors que nous entrons dans le vingt et unième siècle, plus de 850 millions d'adultes, ne savent toujours ni lire ni écrire. La plupart de ces personnes vivent dans le monde en développement, mais si l'on inclut l'analphabétisme fonctionnel, les pays industrialisés aussi comptent 100 millions d'analphabètes, ce qui n'est pas négligeable³.

A l'évidence, le bilan du développement de l'économie mondiale depuis 1950 est à la fois inégal et mitigé. Les tentatives d'analyser ce qui a bien marché et ce qui a tourné court ont permis de formuler des explications et de prescrire des remèdes, ce qui a induit un changement intellectuel fondamental à l'égard des stratégies de développement⁴. Au cours de la période post-coloniale, qui a débuté très peu de temps après la deuxième guerre mondiale, la plupart des pays sous-développés ont adopté des stratégies de développement qui tournaient radicalement le dos à leur passé colonial, lequel était caractérisé par l'ouverture de l'économie et l'absence de réglementation du marché. Le début des années 1950 a été marqué par une volonté délibérée de limiter le degré d'ouverture et d'intégration à l'économie mondiale, pour rechercher un développement plus autonome. En outre, l'Etat se voyait confier un rôle stratégique dans le développement, parce que le marché, laissé à lui-même, était jugé peu en mesure de satisfaire les aspirations des pays venus tardivement à l'industrialisation. Cette approche correspondait aussi à un consensus sur l'idée que l'on se faisait de la stratégie qui conviendrait le mieux pour l'industrialisation. Nonobstant quelques voix discordantes, tel était en fait le consensus en matière de développement. Au début des années 1990, par un mouvement de balancier, les perceptions du développement avaient changé du tout au tout. La plupart des pays du monde en développement, ainsi que ceux de l'ex-bloc socialiste, avaient commencé à remanier leurs politiques économiques internes de manière à s'intégrer davantage à l'économie mondiale et à accroître le rôle du marché par rapport à celui de l'Etat. Ce changement était en partie la conséquence de situations de crise internes touchant l'économie, la politique et la société. Il a aussi été largement influencé par la profonde transformation

³ Les chiffres cités dans ce paragraphe émanent du PNUD (1999).

⁴ Pour une analyse des différentes thèses sur l'ouverture et l'intervention, voir Nayyar (1997).

de la situation économique et politique mondiale. L'acceptation généralisée de cette approche semble représenter un nouveau consensus intellectuel sur le développement, qui a été baptisé "Consensus de Washington". En dépit, là encore, de nombreuses voix discordantes, ce consensus demeure la vision dominante, en partie parce qu'il a été propagé par le FMI et la Banque mondiale, qui exercent une influence considérable sur les économies en crise. Le dogme représenté par le Consensus de Washington a été quelque peu ébranlé par la crise asiatique, mais il a aussi perdu de son lustre parce que l'expérience concrète du développement dans les années 1990 a démenti ses prévisions. Les remèdes qu'ils prescrit sont aujourd'hui remis en cause⁵; et les doutes n'étaient pas le fait que d'auteurs critiques⁶.

Le passage du consensus sur le développement des années 1950 au Consensus de Washington des années 1990 a certes représenté un changement paradigmatique mais le débat sur le développement a toujours tourné autour des deux mêmes questions capitales, celle du degré d'ouverture à l'économie mondiale et celle du degré d'intervention de l'Etat dans les mécanismes du marché. Aucun des deux consensus ne saisit la complexité de la réalité. Avec le temps, il est de moins en moins admis que des pays et des gens soient exclus du développement, et la thèse selon laquelle la croissance économique, ou l'efficacité économique, finira par améliorer le sort de la population est manifestement bien moins crédible aujourd'hui. La démocratisation de la vie politique, même si son rythme est beaucoup plus lent que celui de la "marchandisation" de la vie économique, a conféré plus d'importance au temps dans la quête du développement. Près des trois quarts de la population mondiale vivent aujourd'hui dans des sociétés pluralistes dotées de régimes démocratiques, et les régimes autoritaires ont désormais besoin de plus de légitimité populaire. "La pauvreté, ou l'austérité, aujourd'hui pour la prospérité demain" n'est plus un compromis acceptable pour des populations qui veulent le développement *hunc et nunc*. Il est manifestement grand temps de forger un nouveau consensus sur le développement qui privilégierait les populations sur les économies, et les fins sur les moyens. Car le bien-être de l'humanité est l'essence même du développement.

II. LES CONTOURS DE LA MONDIALISATION

La mondialisation ne signifie pas la même chose pour tout le monde, et le terme *mondialisation* est employé dans deux sens, ce qui est source de confusion. Il est employé dans un sens *positif*, pour *décrire* un processus d'intégration croissante à l'économie mondiale, mais aussi dans un sens *normatif*, pour *prescrire* une stratégie de développement fondée sur l'intégration rapide à l'économie mondiale.

Le contenu de ce terme aussi est tout sauf uniforme. Il peut désigner simplement l'organisation et l'expansion des activités économiques transfrontières. Dans cette acception élémentaire, l'économie mondiale vit un processus d'intégration internationale progressive depuis 1950, un processus qui s'est toutefois nettement accéléré au cours du dernier quart du vingtième siècle. Ce phénomène comporte trois facettes économiques - commerce international, investissement international et finance

⁵ Les travaux critiques sur les sujets sont abondants. Voir, par exemple, Killick (1984), Cornia, Jelly et Stewart (1987), Taylor (1988), Bhaduri (1992), Cooper (1992), Taylor (1998) et Bhaduri et Nayyar (1996).

⁶ Voir Siglitz (1998).

internationale - qui constitue aussi ses lignes de front. Mais la mondialisation recouvre bien davantage que ces manifestations-là. Plus précisément, on peut la définir comme un processus qui va de pair avec une ouverture économique de plus en plus grande, une interdépendance économique de plus en plus forte et une intégration à l'économie mondiale de plus en plus profonde.

L'ouverture économique ne se limite pas au commerce, à l'investissement et aux courants financiers, elle s'étend aux courants transfrontières de services, de technologies, d'informations et d'idées. Le mouvement transfrontière des hommes, en revanche, est strictement réglementé et fortement limité. En outre, l'interdépendance économique est asymétrique. Il y a certes une grande mesure d'interdépendance entre les pays industrialisés, mais une dépendance considérable des pays en développement à l'égard des pays industrialisés et beaucoup moins d'interdépendance entre pays en développement. Il importe de noter qu'il y a interdépendance lorsque les avantages de l'instauration de liens et les coûts en cas de rupture des liens sont à peu près les mêmes pour les deux partenaires; si tel n'est pas le cas on est en fait dans une situation de dépendance. L'intégration économique se situe au dessus des frontières nationales, dont l'importance dans les transactions économiques a été effacée par la libéralisation. Il s'agit en partie d'une intégration de marchés (de produits, de services, de technologies, d'actifs financiers, voire d'argent), du côté de la demande, et en partie d'une intégration (horizontale et verticale) de la production, du côté de l'offre.

Cette mondialisation dont le rythme s'accélère a introduit de profonds changements dans l'économie mondiale. Il n'est pas inutile de s'arrêter sur les caractéristiques de ces changements⁷. Une part croissante de la production mondiale entre dans le commerce mondial, lequel comprend une part croissante de commerce entre filiales d'une même société. Entre le début des années 1970 et la fin des années 1990, la part des exportations mondiales dans le PIB mondial est passée d'un huitième à près d'un cinquième⁸. La part du commerce inter-filiales dans le commerce mondial, qui était d'un cinquième au début des années 1970, a atteint un tiers au début des années 1990⁹. L'investissement international a également connu une expansion rapide. Entre 1980 et 1996, le rapport entre le total de l'investissement étranger direct (IED) dans le monde et le total de la production mondiale est passé de moins de 5 % à plus de 10 %, tandis que le rapport entre les courants mondiaux d'IED et la formation brute de capital fixe dans le monde passait de 2 % à près de 6 %¹⁰. L'expansion de la finance internationale, quant à elle, a été exponentielle, à telle enseigne que, quantitativement, le commerce et l'investissement sont écrasés par la finance. Les opérations bancaires internationales ont connu une croissance phénoménale et le marché international des actifs financiers a connu une expansion similaire. Il existe aussi un marché

⁷ Pour un examen plus détaillé et un complément de faits sur ces caractéristiques, voir Nayyar (1995) et Nayyar (1997).

⁸ Les taux exportations/PIB ont été calculés à partir des statistiques des exportations figurant dans différents numéros du *Manuel de statistiques du commerce international et du développement* de la CNUCED et du *Yearbook of National Accounts Statistics* de l'ONU.

⁹ CNUCED (1994), p. 143.

¹⁰ CNUCED (1998b), p. 385 et 399.

international des obligations d'Etat également en expansion¹¹. L'ampleur prise par les marchés des changes internationaux est stupéfiante. Les opérations de change à l'échelle mondiale sont passées de 60 milliards de dollars par jour en 1983 à 1 500 milliards de dollars par jour en 1997¹². A titre de comparaison, le PIB mondial était de 82 milliards de dollars par jour, les exportations mondiales de 16 milliards de dollars par jour et les réserves de toutes les banques centrales réunies s'établissaient à 1550 milliards de dollars¹³.

Les origines de la mondialisation doivent être analysées du point de vue des facteurs économiques qui sous-tendent ce processus et de la conjoncture politique qui lui a permis de s'accroître¹⁴. Les facteurs économiques sont le démantèlement des obstacles aux transactions économiques internationales, le développement des technologies facilitatrices et la mutation de l'organisation industrielle. L'hégémonie politique qui caractérise un mode unipolaire a accentué ce processus, dont les moteurs sont l'appât du gain et la menace de la concurrence sur le marché.

La mondialisation a suivi la chronologie de la déréglementation de l'économie mondiale. La libéralisation du commerce est intervenue en premier, provoquant une expansion sans précédent des échanges commerciaux internationaux à partir du milieu des années 1950. La libéralisation des régimes de l'investissement étranger est intervenue en second, provoquant une forte poussée des investissements internationaux à partir de la fin des années 1960. La libéralisation financière - déréglementation du secteur financier intérieur et convertibilité des comptes de capital - est intervenue en fin et a déclenché une internationalisation financière effrénée à partir du milieu des années 1980. La révolution technologique dans les transports et les communications a produit l'avion à réaction, l'ordinateur et le satellite. La synthèse des technologies de la communication, qui s'intéressent à la transmission de l'information, et des technologies de l'informatique, qui s'intéressent au traitement de l'information, a produit les technologies de l'information, qui sont remarquables par leur portée et leur vitesse. Cette évolution technologique a balayé les frontières géographiques. Le temps nécessaire pour transmettre et traiter l'information n'est plus qu'une fraction de ce qu'il était auparavant, et il en va de même pour les coûts. Les nouvelles formes d'organisation industrielle ont aussi joué un rôle important. Les systèmes de production souples qui se mettent en place exercent une forte influence sur la stratégie et le comportement des entreprises dans le processus de mondialisation. La nature du progrès technologique, la part décroissante des salaires dans les coûts de production et le souci croissant de rapprocher le plus possible les producteurs des consommateurs obligent les entreprises à constamment choisir entre le commerce et l'investissement pour continuer d'étendre leurs activités par delà les frontières.

¹¹ On trouvera des données sur l'expansion des prêts bancaires internationaux et sur la croissance rapide du marché des actifs financiers, y compris des obligations d'Etat, dans Nayyar (1995) et Nayyar (1997). Voir aussi PNUD (1999), p. 25.

¹² Banque des règlements internationaux, *Survey of Foreign Exchange Market Activity*, Basle, différents numéros.

¹³ Les valeurs du PIB mondial et des exportations mondiales indiquées par l'ONU pour 1997 ont été converties en moyennes journalières pour les besoins de la comparaison. Le chiffre relatif aux réserves de change des banques centrales est tiré du *Rapport annuel 1998* du FMI.

¹⁴ Cette description succincte reprend un travail précédent de l'auteur sur les facteurs sous-jacents. Pour un examen plus détaillé de la question, voir Nayyar (1995) et Oman (1994).

L'hégémonie ou la domination dans la sphère du politique favorise la mondialisation dans la sphère de l'économique. Le processus de mondialisation, à partir du début des années 1970, a coïncidé avec la domination politique des Etats-Unis en tant que principale, voire seule, superpuissance. Cette domination politique a été renforcée par l'effondrement du communisme et le triomphe du capitalisme. Et cette conjoncture politique a fait de la notion de mondialisation "l'idéologie virtuelle" de notre époque. Il n'en demeure pas moins que la domination dans l'ordre du politique ne suffit pas, elle doit s'adjoindre un attribut important dans l'ordre de l'économique, parce que la mondialisation exige une puissance économique dominante dotée d'une monnaie nationale qui soit acceptée comme quasi-monnaie internationale : comme unité de compte, comme vecteur d'échange et comme réserve de valeur. Tel est le rôle joué par le dollar des Etats-Unis.

La théorisation économique emboîte souvent le pas à la réalité politique. Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que la mondialisation fasse l'objet depuis quelque années d'une rationalisation intellectuelle qui est presque de l'ordre de la prescription et qui la présente comme un moyen d'assurer non seulement l'efficacité et la croissance mais aussi l'équité et le développement dans l'économie mondiale. Le socle analytique de cette vision du monde est fourni par le modèle néo-libéral. L'orthodoxie économique néo-classique laisse entendre que l'intervention dans les mécanismes du marché est inefficace. L'économie politique néo-libérale soutient que les gouvernements sont incapables d'intervenir efficacement. Dans son essence, le modèle néo-libéral peut donc être énoncé comme suit : en premier lieu, l'Etat doit être refoulé partout où cela est possible, jusqu'au plus près de l'idéal de l'Etat minimal; en deuxième lieu, le marché est non seulement une solution de remplacement à l'Etat, il est en plus une meilleure solution, parce qu'il fonctionne mieux; en troisième lieu, les ressources doivent être affectées et utilisées sur la base des prix du marché, lesquels doivent être autant que faire se peut alignés sur les prix internationaux; en quatrième lieu, les objectifs politiques nationaux, les préoccupations économiques internes, voire les frontières nationales, ne doivent pas constituer des carcans¹⁵. En application de cette vision du monde, tous les gouvernements, en particulier ceux des pays en développement et des pays ex-communistes, sont instamment priés, sinon poussés, à entreprendre un programme général de privatisation (pour réduire à son minimum le rôle de l'Etat) et de libéralisation (du commerce, des mouvements de capitaux et des courants financiers). L'argument avancé est que les politiques de ce type poseraient les fondements d'un système économique mondial caractérisé par le libre échange, la mobilité totale des capitaux, des marchés ouverts et des institutions harmonisées. Et les idéologues estiment qu'une telle mondialisation est porteuse de prospérité économique pour les pays qui adhèrent au système et de dénuement économique pour ceux qui n'y adhèrent pas¹⁶. Il y a lieu de souligner que cette vision de la mondialisation où le normatif et le prescriptif sont intimement liés est animée en partie par l'idéologie et en partie par l'espoir, mais n'est pas corroborée par les faits.

¹⁵ Dans ce modèle, les préoccupations économiques internes se confondent avec - et sont reprises dans - la maximisation du bien-être économique international, et les objectifs politiques nationaux passent à la trappe.

¹⁶ Voir, par exemple, Sachs et Warner (1995).

III. MONDIALISATION, DÉVELOPPEMENT ET EXCLUSION

Le processus de mondialisation de l'économie a profondément modifié le contexte international, et il pourrait être lourd de conséquences pour le développement. La réalité observable à ce jour contredit en effet les prévisions des idéologues. Le bilan du développement de l'économie mondiale entre le début des années 1970 et la fin des années 1990 - période que l'on pourrait baptiser "l'ère de la mondialisation" - ne manque pas de susciter des inquiétudes, surtout si on le compare à celui de la période qui va de la fin des années 1940 au début des années 1970 et qu'on a qualifiée d'"âge d'or du capitalisme". Les découpages de ce type sont certes toujours arbitraires, mais ils sont utiles à des fins d'analyse¹⁷.

Les éléments de fait dont on dispose donnent à penser qu'il y a eu au cours des 25 dernières années divergence et non convergence des niveaux de revenus entre les pays et entre les gens. Les inégalités économiques se sont aggravées à mesure que se creusaient les écarts de revenus entre pays riches et pays pauvres, entre couches riches et couches pauvres de la population à l'intérieur des pays et entre les plus riches et les plus pauvres dans la population mondiale¹⁸. Le phénomène de la pauvreté a pris de l'ampleur dans la plupart des pays de l'Amérique latine dans les années 1980 et dans la majeure partie de l'Europe orientale au cours des années 1990. Plusieurs pays de l'Asie de l'est, du sud-est et du sud ont enregistré un recul régulier de la pauvreté, mais ils constituent l'exception, d'autant que leur situation s'est nettement détériorée par suite de l'effondrement financier et de la crise économique que l'Asie du sud-est a connus récemment. Dans les pays en développement, la création d'emplois dans le secteur structuré de l'économie continue de progresser moins vite que la population en âge de travailler, si bien qu'une proportion croissante de travailleurs doit se contenter d'emplois de faible productivité ou occasionnels dans le secteur non structuré. Le chômage a notablement augmenté dans les pays industrialisés depuis les années 1970 et, si l'on excepte les Etats-Unis, se maintient à des niveaux élevés. Parallèlement, dans de nombreux pays industrialisés, les salaires d'une part importante de la main-d'oeuvre n'ont pratiquement pas augmenté en termes réels. Les inégalités de salaires et de revenus se sont aggravées presque partout dans le monde. Dans la plupart des pays, le rapport entre revenus du capital et revenus du travail a évolué au détriment des seconds par rapport aux années 1980¹⁹. Au cours de la même période, la croissance de l'économie mondiale s'est sensiblement ralentie et ce ralentissement s'est accompagné d'une plus grande instabilité. Il semble bien que, par certains aspects importants, l'économie mondiale se portait mieux à "l'âge d'or du capitalisme" qu'à l'ère de la mondialisation.

¹⁷ Le quart de siècle qui a suivi la seconde guerre mondiale a été une période de prospérité sans précédent dans l'histoire de l'économie mondiale, d'où l'appellation d'*âge d'or du capitalisme*. Voir, par exemple, Marglin et Schor (1990) et Maddison (1982). *L'ère de la mondialisation*, en revanche, n'est pas une expression utilisée par les auteurs pour désigner l'économie mondiale au cours du dernier quart du vingtième siècle. Elle est proposée ici parce que ce découpage facilite la comparaison.

¹⁸ On trouvera les chiffres qui corroborent cette évolution dans CNUCED (1997) et PNUD (1999). Voir aussi FMI (1997).

¹⁹ Des preuves de l'augmentation de la part des profits dans les pays industrialisés et de la diminution de celle du travail dans les pays en développement sont données dans CNUCED (1997). Stewart (1999) développe une thèse similaire selon laquelle la mondialisation a pu entraîner un accroissement des inégalités induit par l'augmentation des revenus du capital par rapport à ceux du travail.

La simple coïncidence dans le temps ne permet évidemment pas d'établir un lien de cause à effet, mais il est possible de concevoir des mécanismes par le biais desquels la mondialisation peut avoir accentué les inégalités. La libéralisation du commerce a entraîné une disparité croissante entre les salaires des travailleurs qualifiés et ceux des autres travailleurs, dans les pays industrialisés mais aussi dans les pays en développement²⁰. La privatisation et la déréglementation ont eu pour conséquence une amélioration des positions du capital au détriment de celles du travail, pratiquement partout; comme on l'a vu plus haut, les parts des profits ont augmenté et celles des salaires ont diminué. Les réformes de structures, qui ont abaissé les taux d'imposition et introduit la "flexibilité" dans les marchés du travail, ont accentué cette tendance. La mobilité du capital, allant de pair avec l'immobilité de la main-d'oeuvre, a modifié la nature de la relation de travail et réduit la marge de négociation des syndicats. L'objectif de maîtrise de l'inflation a pris un tour quasi obsessionnel à cause de la sensibilité des marchés financiers internationaux. De ce fait, les gouvernements ont été contraints d'adopter des politiques macro-économiques déflationnistes qui comprimaient et la croissance et l'emploi, et l'offre de main-d'oeuvre excédentaire ainsi créée comprimait les salaires réels. La libéralisation financière, qui s'est traduite par un gonflement de la dette tant publique que privée, serait à l'origine de l'émergence d'une nouvelle classe de rentiers. Et l'inévitable concentration de la propriété des actifs financiers a contribué à la détérioration de la répartition des revenus²¹. La compétition mondiale a amené les grandes entreprises à consolider leurs positions commerciales par des fusions et des acquisitions, qui ont fait que les marchés sont devenus structurellement plus oligopolistiques que concurrentiels. La compétition entre pays pour obtenir des marchés à l'exportation ou des possibilités d'investissement à l'étranger s'est intensifiée et a tourné à ce que l'on a qualifié de "course vers le bas", d'où une répartition inégale des gains tirés du commerce et de l'investissement.

La mondialisation a effectivement créé pour certaines personnes et certains pays des possibilités qui étaient littéralement impensables il y a trois décennies. Mais elle a aussi introduit de nouveaux risques, sinon des menaces, pour de nombreux autres. Elle s'est accompagnée d'une aggravation de la pauvreté et d'une accentuation des inégalités. Ses avantages et ses coûts sont mal répartis. Quelques uns y gagnent - plus dans le monde industrialisé que dans le monde en développement - mais de nombreux autres y perdent, dans le monde industrialisé comme dans le monde en développement. Peut-être convient-il à ce stade d'identifier, ne serait-ce que par grandes catégories, ces gagnants et ces perdants²².

S'agissant des personnes, les gagnants sont ceux qui possèdent des actifs en tous genres, qui touchent des profits ou des rentes, qui sont éduqués et mobiles et qui ont des qualifications professionnelles, gestionnaires ou techniques, et les perdants sont ceux qui n'ont pas de patrimoine, qui touchent des salaires, qui ont des dettes, qui ne sont pas instruits et qui n'ont qu'une semi-qualification ou pas de qualification du tout. S'agissant des entreprises, les gagnants sont les sociétés grandes, internationales, mondiales, qui prennent des risques et qui sont à la pointe de la technologie, et les

²⁰ On trouvera des éléments corroborant cette thèse dans CNUCED (1997). Voir également Wood (1994) et Wood (1997). Stewart (1999) estime aussi que la libéralisation du commerce (associée à la mondialisation) fournit une explication de l'aggravation des inégalités, et elle cite des faits qui tendent à lui donner raison.

²¹ Cette thèse est développée dans CNUCED (1997).

²² Voir Streeten (1996), qui dresse un bilan approximatif de la mondialisation mettant en regard les bons côtés et les mauvais.

perdants sont les sociétés petites, nationales, locales, qui fuient les risques et qui sont à la traîne de la technologie. S'agissant des économies, les gagnants sont exportateurs de capitaux, exportateurs de technologie, prêteurs nets, dotés d'une puissante infrastructure physique et humaine et structurellement flexibles, et les perdants sont importateurs de capitaux, importateurs de technologie, emprunteurs nets, dotés d'une infrastructure physique et humaine insuffisante et caractérisés par des rigidités structurelles. Il convient de préciser que cette classification est indicative et non définitive, parce que trop générale pour rendre compte de toutes les nuances de la situation, mais elle fait bien ressortir la combinaison simultanée mais asymétrique d'inclusion et d'exclusion qui caractérise le processus de mondialisation. Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que la portée de la mondialisation soit inégale et limitée, tant au niveau des personnes qu'au niveau des pays.

Depuis 25 ans que la mondialisation a débuté, l'exclusion de certaines personnes et de certains pays est devenue une réalité de la vie. Il suffit de considérer les réalités de 1997²³. La part du PIB mondial détenue par la tranche de 20 % la plus riche de la population mondiale, vivant dans les pays à revenu élevé, était de 86 %, contre 1 % seulement pour la tranche de 20 % la plus pauvre. L'écart de revenu entre la tranche de 20 % la plus riche de la population mondiale et la tranche de 20 % la plus pauvre correspondait à un rapport de 74 pour 124. Dans le même ordre d'idée, le cinquième le plus riche de la population mondiale dans les pays à revenu élevé a effectué 82 % des exportations mondiales et 68 % de l'IED mondial, contre 1 % dans les deux cas pour le cinquième le plus pauvre dans les pays à faible revenu. Le cinquième le plus riche de la population mondiale dans les pays à revenu élevé a utilisé 74 % des lignes téléphoniques et constitué 93 % des utilisateurs d'Internet, contre 1,5 % et 0,2 %, respectivement, pour le cinquième le plus pauvre.

Ce contraste frappant entre pays riches et pays pauvres n'est pas pour surprendre mais la mondialisation s'est étendue de manière tout aussi inégale à l'intérieur du monde en développement. Les pays en développement qui font partie intégrante du processus de mondialisation ne sont guère plus d'une douzaine : Argentine, Brésil, Chili et Mexique en Amérique latine et Chine, Hong Kong (Chine), Malaisie, République de Corée, Singapour, province chinoise de Taiwan, Thaïlande et, dans une certaine mesure, Indonésie en Asie. Ces économies effectuent 70 % des exportations du monde en développement, absorbent près de 80 % des courants d'investissement vers le monde en développement et recueillent plus de 90 % des investissements de portefeuille en direction du monde en développement²⁵. L'Afrique subsaharienne, l'Asie occidentale, l'Asie centrale et l'Asie du sud sont complètement hors champ, et de nombreuses économies d'Amérique latine, d'Asie et du Pacifique sont abandonnées à leur sort.

²³ Les faits cités dans ce paragraphe sont tirés de PNUD (1999).

²⁴ Cet écart n'a fait que se creuser avec le temps. Le rapport entre le PNB moyen par habitant pour la tranche de 20% la plus riche de la population mondiale et le PNB moyen par habitant pour la tranche de 20% la plus pauvre est passé de 31 pour 1 en 1960 à 60 pour 1 en 1990 et 74 pour 1 en 1997. Voir CNUCED(1997) et PNUD (1999).

²⁵ Voir Nayyar 1995) et CNUCED (1998b). Cette concentration des courants d'échanges commerciaux et d'investissement dans un petit nombre de pays s'est nettement accrue au cours des deux dernières décennies. Il n'est pas inutile de rappeler que dans les années 1970, ces 12 pays représentaient moins d'un tiers du total des exportations du monde en développement.

Joan Robinson a dit un jour; "La seule chose qui soit pire que d'être exploité par les capitalistes c'est de ne pas être exploité par les capitalistes". L'on peut en dire autant des marchés et de la mondialisation, qui n'assurent peut-être pas la prospérité de tous mais peuvent exclure effectivement un grand nombre. Les marchés excluent du statut de consommateurs ou d'acheteurs de biens et de services tous ceux dont le revenu, traduit en pouvoir d'achat, est nul ou insuffisant. Cette exclusion est imputable au manque de *titres* ("entitlements")²⁶. Les marchés excluent du statut de consommateurs ou de producteurs tous ceux qui ne possèdent ni actifs ni capacités. Les actifs, physiques ou financiers, peuvent être utilisés (ou vendus) pour obtenir un revenu, qui peut prendre la forme de loyers, d'intérêts ou de profits. Les personnes qui ne possèdent pas d'actifs peuvent néanmoins se mettre sur le marché en tant que vendeurs - de leur force de travail - s'ils possèdent des capacités²⁷. Ces capacités, qui sont acquises par l'éducation, la formation et l'expérience, sont différentes des aptitudes naturelles, qui sont un donné. Or, la répartition de ces capacités est tout aussi - sinon plus - inégalitaire. Etant donné que ce sont ces capacités qui produisent un revenu sous forme de salaire, les personnes qui en sont dépourvues - les pauvres, qui ne peuvent trouver un emploi - sont exclues. En fait même des personnes dotées de capacités peuvent être exclues de l'emploi si leurs capacités ne correspondent pas à une demande sur le marché (du travail). En dernière analyse, c'est le marché qui définit ces capacités. Là est tout le problème.

La mondialisation a ajouté une dimension nouvelle au phénomène de l'exclusion du développement²⁸. L'exclusion ne renvoie plus seulement à l'incapacité d'un grand nombre de personnes à pourvoir à leurs besoins fondamentaux en matière d'alimentation, d'habillement, de logement, de soins de santé et d'éducation. Elle est beaucoup plus complexe, en ce sens que les schémas de consommation et les modes de vie des riches, assimilés à la mondialisation, ont de puissants effets de démonstration. Partout, tout le monde, pauvres et exclus compris, est au courant des consommations possibles, parce

²⁶ Ce terme a été employé pour la première fois par Sen (1981) dans son étude sur la pauvreté et les disettes.

²⁷ Dans le présent document j'emploie le terme *capacités* pour désigner la combinaison de talents naturels, de qualifications acquises par la formation, d'apprentissage par l'expérience et d'aptitudes et de compétences émanant de l'éducation, qui sont incarnés dans une personne à laquelle elles permettent d'utiliser ses capacités (en tant que producteur ou travailleur) et pour lesquelles il y a non seulement un prix mais aussi une demande sur le marché. Il est essentiel de noter que le même terme de *capacités* a été employé dans un sens très différent par Amartya Sen, qui soutient que le bien-être d'une personne est fonction de ce que cette personne réussit à *faire* avec les produits (et leurs caractéristiques) dont elle peut disposer. Ainsi, les produits alimentaires assurent la nutrition d'une personne en bonne santé mais pas celle d'une personne atteinte d'une maladie parasitaire; une bicyclette assure le transport d'une personne valide mais pas d'un handicapé. Au sens où l'emploie Sen (1985), le terme *capacités* désigne donc la combinaison de fonctionnalités qu'une personne peut réunir, compte tenu de ses caractéristiques personnelles (conversion des caractéristiques en fonctionnalités) et des produits dont elle peut disposer (titres).

²⁸ Le terme *exclusion* fait depuis peu partie du vocabulaire des économistes mais les sociologues et le monde politique européens l'emploient depuis plus longtemps. La Commission européenne, par exemple, emploie l'expression *exclusion sociale* pour désigner une situation, mais aussi braquer les projecteurs sur un processus, qui prive des individus et des groupes de moyens d'existence et de droits et les exclut donc des sources d'un bien-être qui était supposé général, sinon garanti, dans les pays industrialisés. Le point essentiel est que la stratification économique est inévitable dans les économies et sociétés de marché, qui, systématiquement, intègrent certains et marginalisent d'autres pour répartir les bienfaits de la croissance économique selon des modalités qui incluent certains et excluent d'autres. Voir Commission des communautés européennes (1993). Pour un examen détaillé de l'exclusion sociale, depuis les problèmes conceptuels jusqu'aux études de pays et aux politiques dans ce domaine, voir Rodgers, Gore et Figueredo (1995).

que les médias électroniques ont propagé le message de la consommation à outrance aux quatre coins de la planète. Des attentes et des aspirations sont ainsi créées mais qui ne peuvent rien contre le fait simple que ceux qui n'ont pas de revenus ne peuvent pas acheter des biens et des services sur le marché. Lorsque le paradis de la consommation est hors de portée, ce qui est le cas pour beaucoup, il ne peut en résulter que frustrations et aliénation. Les réactions des victimes de l'exclusion sont variables. Certaines cherchent un raccourci vers le paradis de la consommation dans la drogue, la criminalité ou la violence. D'autres cherchent refuge dans l'identité ethnique, le chauvinisme culturel ou le fondamentalisme religieux²⁹. Ces affirmations de valeurs traditionnelles ou autochtones sont souvent pour les populations pauvres le seul moyen d'avoir une identité et de donner un sens à leur vie. Les choses ne prennent pas toujours des tours aussi extrêmes, mais le fait demeure que la mondialisation tend inévitablement à saper la stabilité sociale³⁰. L'intégration économique au monde extérieur peut donc exacerber les tensions sociales ou provoquer une fragmentation de la société à l'intérieur des pays.

IV. LES RÈGLES DU JEU

Le processus de mondialisation a poussé de nouveaux personnages sur le devant de la scène. Les deux principaux acteurs économiques de la pièce sont : les sociétés transnationales, qui dominent l'investissement, la production et le commerce dans l'économie mondiale, et les banques et intermédiaires financiers internationaux, qui contrôlent le monde de la finance. Il semble bien que la conjoncture actuelle soit l'horizon final d'un capitalisme résolu à organiser la production, le commerce, l'investissement et la finance à l'échelle planétaire, sans entraves, si ce n'est, évidemment, la limitation stricte de la mobilité internationale de la main-d'oeuvre. Les sociétés transnationales et les banques et intermédiaires financiers internationaux veulent fixer les nouvelles règles du jeu pour être en mesure de gérer les risques liés à la mondialisation. A cette fin, les Etats du monde industrialisé leur apportent une influence et un appui politiques bien nécessaires, mais c'est le cadre multilatéral constitué par l'Organisation mondiale du commerce (OMC), le FMI et la Banque mondiale qui est peut-être le meilleur support.

Dans un monde où les partenaires ne sont pas égaux, il ne faut pas s'étonner que les règles du jeu soient asymétriques dans leur structure et inéquitables dans leur produit. Les puissants disposent du pouvoir qui permet d'établir les règles et de l'autorité qui permet de les faire appliquer, alors que les faibles ne peuvent ni fixer ni invoquer des règles. Mais le problème prend différentes formes.

En premier lieu, il y a différentes règles dans différentes sphères. Les règles du jeu du système commercial international qui sont en train de se mettre progressivement en place dans le cadre de l'OMC en fournissent le meilleur exemple tant leurs asymétries sont frappantes³¹. Les frontières nationales ne doivent avoir aucune importance pour les courants de marchandises et de capitaux mais doivent être

²⁹ Cette thèse est développée par Streeten(1996), qui cite aussi à ce sujet Benjamin Barber, *Jihad vs McWorld*, New York, Random House, 1995.

³⁰ La thèse selon laquelle il existe des sources de tension réelles ou potentielles entre les marchés mondiaux et la stabilité sociale est développée assez longuement par Rodrik (1997).

³¹ Les asymétries des règles du jeu du système commercial international sont examinées plus en détail dans Nanyar (1996).

clairement définies pour les courants de technologie et de main-d'oeuvre. En conséquence, les pays en développement ouvriraient les portes de leurs marchés sans bénéficier en échange d'un accès aux technologies, et ils accepteraient la mobilité des capitaux sans une clause correspondante sur la mobilité des hommes, ce qui revient à dire qu'il y aurait plus d'ouverture dans certaines sphères et moins d'ouverture dans d'autres. Le contraste entre la libre circulation des capitaux et l'absence de liberté de circulation des hommes constitue le noyau central de l'inégalité dans les règles du jeu.

En deuxième lieu, il y a des règles qui valent pour certains mais pas pour d'autres. A l'OMC, par exemple, les grandes puissances commerciales pratiquent un exercice unilatéral du pouvoir, faisant fi des règles, parce que les petits pays ne sont économiquement pas en mesure - même lorsqu'ils sont juridiquement en droit - de réagir. Les conditions imposées par la Banque mondiale et le FMI constituent ici l'exemple le plus approprié. Il n'existe aucune règle pour les pays à excédents - ni même pour ceux à déficits - du monde développé, qui n'empruntent pas auprès des institutions financières multilatérales, mais le FMI et la Banque mondiale imposent des règles aux emprunteurs des mondes en développement et en transition. Ces règles sont en principe censées assurer le remboursement des prêts mais, dans la pratique, elles imposent des conditions qui servent les intérêts des banques internationales qui prêtent à ces pays. Les institutions de Bretton Woods se comportent donc en gardiennes des intérêts des bailleurs de fonds sur les marchés internationaux des capitaux et elles s'acquittent de cette mission depuis un certain temps déjà. Mais aujourd'hui, les choses ne s'arrêtent pas là. Les programmes de stabilisation du FMI et les programmes d'ajustement structurel de la Banque mondiale imposent aux pays en développement et en transition des conditions liées à des réformes de structures et de politiques. L'objectif est alors d'accroître l'ouverture de ces économies et de réduire le rôle de l'Etat afin que les décisions économiques puissent être façonnées par les forces du marché. Ce faisant, les institutions de Bretton Woods s'efforcent d'harmoniser les politiques et les institutions de tous ces pays, ce qui est conforme aux besoins de la mondialisation.

En troisième lieu, le projet de ces nouvelles règles est partial mais le projet implicite est aussi important que l'explicite. L'exemple le plus évident à cet égard est la tentative de forcer un accord multilatéral sur l'investissement dans le cadre de l'OMC, lequel accorderait liberté d'accès et traitement national aux investisseurs étrangers et serait assorti de clauses exécutoires concernant les engagements et obligations à l'égard desdits investisseurs. A l'évidence, ces droits des investisseurs étrangers doivent être contrebalancés par des obligations de leur part. A titre d'exemple, une discipline concernant les pratiques commerciales restrictives des sociétés transnationales, le respect des lois anti-trust dans les pays d'origine ou l'égalité des chances pour les entreprises nationales dans le pays d'accueil devraient également figurer dans l'accord.

Le processus de mondialisation, conjugué à ces règles asymétriques, ne peut que restreindre fortement l'autonomie des pays en développement qui veulent formuler des politiques économiques propres à faciliter leur développement. Comme on l'a dit plus haut, ceci est imputable pour une part à l'asymétrie des règles du jeu et pour une autre part aux incidences économiques de la mondialisation. Les règles existantes (et à venir) du régime mis en place par l'OMC autorisent peu de dérogations et laissent peu de latitude aux pays arrivés tardivement au stade de l'industrialisation. La marge de manoeuvre était plus grande dans l'ancien GATT, entre autres parce qu'il y avait le traitement spécial et différencié en faveur des pays en développement. Le nouveau régime est beaucoup plus strict dans son texte comme dans son application. Avec les règles sur le commerce du nouveau régime, il sera beaucoup plus difficile

d'assurer une protection sélective ou la promotion stratégique d'entreprises nationales face à la concurrence étrangère. La fermeté du système de protection des droits de propriété intellectuelle risque d'empêcher ou de freiner le développement de capacités technologiques nationales. L'accord multilatéral sur l'investissement, s'il devait se concrétiser, réduirait presque certainement les possibilités de négociation stratégique avec les sociétés transnationales. Dans le même ordre d'idée, les engagements en matière de réformes de structures, qui font partie intégrante des programmes de stabilisation et d'ajustement structurel du FMI et de la Banque mondiale, imposent systématiquement la déréglementation industrielle, la privatisation, la libéralisation du commerce et la déréglementation financière. Et l'on ne voit clairement ni comment ni pourquoi un régime reposant sur des règles serait meilleur qu'un régime fondé sur la liberté d'appréciation, car l'addition de ces règles et conditions ne peut que limiter le recours à la politique industrielle, à la politique technologique, à la politique commerciale et à la politique financière comme formes stratégiques d'intervention destinées à accélérer l'industrialisation. Il faut rappeler que ce type d'intervention étatique a joué un rôle capital dans la réussite du développement des pays qui se sont industrialisés en dernier, au cours de la seconde moitié du vingtième siècle³².

Les difficultés inhérentes au fonctionnement de la mondialisation sont illustrées de manière on ne peut plus éclatante par la vulnérabilité qui se crée en cas d'intégration rapide ou prématurée aux marchés financiers internationaux. Cela commence souvent par un recours à des investissements de portefeuille, ou à des courants de capitaux qui peuvent se retirer à tout moment, pour financer des déficits des paiements courants. Une économie doit avoir à la fois des taux d'intérêt élevés et un régime des changes solide pour tirer parti d'investissements de portefeuille et de courants de capitaux similaires, sur les plans tant de la rentabilité que de la confiance. Or, avec le temps, cette situation sape la compétitivité des exportations et creuse le déficit commercial, ce qui n'est pas sans conséquences importantes au niveau macro-économique. Des déficits commerciaux et courants plus importants obligent à faire appel à encore plus d'investissements de portefeuille (ou de capitaux à court terme), ce qui, passé un certain stade, sape la confiance et suscite des prévisions pessimistes, même lorsque l'Etat maintient la parité de la monnaie. Mais quand l'étouffement des exportations finit par imposer une dépréciation de la monnaie, la confiance peut carrément s'effondrer et il s'ensuit une fuite des capitaux. On peut imaginer maintes variations sur ce thème, mais le script est essentiellement le même³³. Et le résultat est le même lorsque la fuite des capitaux déclenche une crise monétaire. Ces problèmes sont effectivement apparus, d'abord en Amérique latine puis en Asie du sud-est et de l'est³⁴. La Russie et le Brésil sont les plus récentes victimes de ce scénario. Ces crises financières n'ont fait que croître en fréquence et en intensité au fil des ans, et ce n'est pas une coïncidence si elles ont ravagé les plus avancés des pays en développement, ceux qui sont les plus intégrés à l'économie mondiale³⁵.

³² On trouvera un exposé convaincant de cette thèse dans Amsden (1989), Wade (1991) et Chang (1996).

³³ Voir Nayyar (1997).

³⁴ On trouvera une analyse systématique, preuves à l'appui, des crises financières de l'Asie du sud-est et de l'est, et d'ailleurs, dans CNUCED (1998).

³⁵ Ces faits ont mis en lumière les profondes carences de l'édifice financier international. La réaction des institutions financières multilatérales, celle du FMI en particulier, a été à la fois insuffisante et inadaptée à la situation. Dans certains cas, la méthode employée allait à l'encontre du but recherché, aggravant la crise au lieu de l'atténuer (voir CNUCED, 1998a).

Le problème est en réalité plus profond et plus vaste. Les taux de change ne peuvent plus servir de dispositif stratégique pour pénétrer le marché mondial des produits manufacturés, tout comme les taux d'intérêt ne peuvent plus servir d'instrument stratégique pour guider l'affectation d'investissements rares dans une économie de marché. Plus encore, ces pays qui sont intégrés au système financier mondial, la gestion de la demande étant autonome, ont des difficultés à maintenir les niveaux voulus de production et d'emploi. Les politiques financières et monétaires à vocation expansionniste - importants déficits publics pour stimuler la demande globale et baisse des taux d'intérêt pour encourager l'investissement interne - ne peuvent plus être utilisées, par peur panique qu'elles déclenchent une fuite des capitaux spéculatifs et une attaque contre la monnaie nationale.

L'enseignement à tirer de tout cela est clair. Pour les pays en développement, la prudence dicte de réexaminer la question de la libéralisation financière et de résister aux pressions pour une convertibilité du compte de capital, parce que l'intégration prématurée aux marchés financiers internationaux recèle d'innombrables dangers et peut mettre en péril le développement lui-même.

V. L'ÉTAT ET LE DÉVELOPPEMENT DANS LE CONTEXTE DE LA MONDIALISATION

Alors que le vingtième siècle tire à sa fin, les réalités de la vie de l'économie mondiale sont claires. La mondialisation est le maître mot et aucun pays ne tient à en être exclu. Même les grands pays ne peuvent pas se permettre de se retirer du jeu. Le choix est donc entre une insertion dans l'économie mondiale passive et mue par les forces du marché et une intégration sélective et stratégique. La raison dicterait d'opter pour la seconde solution. Mais est-il possible d'envisager des mesures correctives qui rendraient ce processus mû par les forces du marché plus sensible aux préoccupations des populations et lui donneraient pour aboutissement une mondialisation à visage humain ? L'objet d'une telle construction serait de donner à davantage de pays des possibilités d'améliorer leurs perspectives de développement et à davantage de gens des possibilités d'améliorer leurs conditions de vie.

La mondialisation a réduit l'autonomie économique, sinon politique, de l'Etat mais il subsiste des marges de manoeuvre qui doivent être exploitées au profit du développement. L'idéologie de la mondialisation s'efforce d'harmoniser à l'échelle planétaire non seulement les politiques suivies mais aussi les institutions, pour ce qui est notamment du rôle économique de l'Etat. C'est une erreur, parce que le rôle économique de l'Etat dépend du niveau de revenu et du stade de développement. Dans un monde de libéralisation et de mondialisation, les stratégies de développement raisonnables sont celles qui visent à créer un espace économique à l'intérieur duquel la poursuite des intérêts nationaux et des objectifs de développement demeure possible. Dans cette entreprise, le rôle de l'Etat est stratégique, non seulement dans le domaine de la politique économique intérieure mais aussi au niveau de l'interaction politique et économique avec le reste du monde³⁶. Au plan national, l'Etat doit s'efforcer de créer les conditions préalables d'un développement plus équitable; négocier avec le capital étranger une meilleure répartition des gains produits par les opérations économiques transfrontières; opter pour une gestion macro-économique prudente propre à réduire les vulnérabilités; et procéder à des interventions visant à minimiser les coûts sociaux de la mondialisation. Au plan international, l'Etat devrait s'employer à réduire

³⁶ Pour une analyse plus détaillée du rôle de l'Etat dans l'univers de la mondialisation, voir Nayyar (1997). La suite du chapitre reprend et développe de précédents travaux de l'auteur.

les asymétries et inégalités inscrites dans les règles du jeu et conclure des alliances stratégiques entre pays en développement à cette fin.

Plaçons-nous d'abord dans le contexte national. En premier lieu, dans les pays parvenus tardivement à l'industrialisation, l'Etat doit créer les conditions de développement d'un capitalisme industriel. Dans les premiers stades de l'industrialisation, cela signifie créer une infrastructure physique par des investissements publics, investir dans la valorisation des ressources humaines par l'éducation et procéder à un changement institutionnel à effets catalyseurs, par exemple une réforme agraire. Aux stades ultérieurs de l'industrialisation, cela signifie appliquer une politique industrielle stratégique de développement des capacités technologiques et gestionnaires au niveau micro-économique; créer des institutions qui facilitent, réglementent et régulent le fonctionnement des marchés; et mettre au point des interventions stratégiques dont les différentes activités sont reliées entre elles afin d'orienter le marché dans un sens favorable aux objectifs à long terme du développement. Il faut insister sur le fait que les avantages de l'intégration à l'économie mondiale ne se concrétiseront que si ces pays posent les fondements voulus à cet effet. Créer les conditions préalables et opérer des interventions stratégiques sont les deux formes d'action essentielles pour internaliser (maximiser) les avantages et externaliser (réduire au minimum) les coûts de la mondialisation.

En deuxième lieu, l'Etat à la recherche d'investissements étrangers doit résister à la tentation d'offrir des incitations et des concessions. Il doit même, chaque fois que cela est possible, marchander avec les sociétés transnationales. Procéder ainsi permet non seulement d'améliorer la répartition du produit des opérations économiques avec lesdites sociétés mais également de veiller à ce que les activités de celles-ci aillent dans le sens du développement. L'explication est simple : le but des sociétés transnationales est de faire du profit, le but de l'Etat est d'assurer le développement. Pour les grands pays, cela implique des négociations dans le domaine du commerce et de l'investissement en vue, par exemple, d'améliorer les termes de l'échange, d'obtenir un accès à des marchés d'exportation, de faciliter le transfert de technologie ou de se doter de capacités manufacturières dans les secteurs des composants ou des activités d'amont. Mais tout cela ne peut être l'oeuvre que de l'Etat, pas de particuliers ni d'entreprises. Quant aux petits pays il faut qu'ils prennent en connaissance de cause la décision de se retirer de la "course vers le bas". Les gouvernements doivent donc faire preuve de la détermination minimale nécessaire pour camper sur leurs positions ou pour négocier, mais non céder parce qu'ils se perçoivent en situation de faiblesse ni faire des concessions sans contrepartie conformément au discours du libéralisme unilatéral.

En troisième lieu, l'Etat doit faire preuve de prudence en matière de gestion macro-économique, en ce qui concerne plus particulièrement les finances publiques, pour deux raisons. D'une part, cela évite à l'Etat d'être contraint à appliquer des programmes de stabilisation et d'ajustement structurel, qui sont toujours assortis de lourdes conditionnalités, lesquelles réduisent la marge de manoeuvre s'agissant des objectifs de développement. D'autre part, cette prudence rend moins vulnérable et moins exposé aux problèmes inhérents à l'intégration rapide aux marchés financiers internationaux par le biais des investissements de portefeuille et de la convertibilité du compte de capital. En dernière analyse, cette prudence peut permettre aux pays de s'épargner certains des coûts de l'intégration tout en leur permettant aussi de recueillir certains de ses avantages, et ce, en conservant la liberté de créer les conditions nécessaires.

En quatrième lieu, sous l'angle du progrès social et du développement humain, l'intervention de l'Etat constitue un moyen important pour réduire au minimum les coûts sociaux ou les externalités

négatives liés au processus de mondialisation : consommation effrénée, pollution industrielle, dégradation de l'environnement, tourisme sexuel, laxisme de la législation du travail, etc. Cette intervention est plus importante encore dans les pays en développement où la pauvreté est très répandue, où les préoccupations écologiques sont minimales et où les droits des citoyens ne sont pas assurés, et ce d'autant plus que le processus de mondialisation délocalise souvent tout ou partie de la production de biens et de services pour échapper aux lois et règlements du monde industrialisé ou des pays d'origine des sociétés transnationales.

Au niveau international, l'Etat doit s'efforcer d'influer sur les règles du jeu de manière à ce qu'elles produisent un résultat plus équitable. Nul besoin de préciser que la nature de la solution est fonction de la nature du problème. Lorsque les règles sont différentes d'une sphère à l'autre, il faut veiller à ce qu'elles soient symétriques d'une sphère à l'autre. lorsqu'il y a des règles pour certains mais pas pour d'autres, il faut veiller à ce que les règles s'appliquent à tous de manière uniforme. Lorsque le programme d'élaboration de nouvelles règles est partial, il faut impérativement le rééquilibrer. Mais il faut plus. Des règles équitables sont nécessaires mais pas suffisantes. Dans un jeu, il n'y a pas que les règles; il y a aussi les joueurs, et une équipe ou un joueur insuffisamment formés et préparés sont écrasés par les autres. En d'autres termes, il faut que les règles soient telles que les joueurs nouveaux ou derniers arrivés - les pays en développement par exemple - aient le temps et l'espace nécessaires pour apprendre et devenir des joueurs compétitifs au lieu de faire de la simple figuration.

Il faut incontestablement introduire davantage de symétrie dans les règles du système commercial multilatéral dont l'OMC est la figure emblématique. Si les pays en développement accordent l'accès à leurs marchés, il faut qu'ils aient en contrepartie un certain accès à la technologie. Face à la liberté quasi totale de mouvement des capitaux, il faut au moins un relâchement des restrictions draconiennes sur les mouvements de la main-d'oeuvre. Dans le même ordre d'idée, les règles des institutions financières multilatérales, qui sont implicitement inscrites dans les conditionnalités du FMI et de la Banque mondiale et ne sont applicables qu'aux pays déficitaires et aux pays emprunteurs, devraient être remaniées de manière à ce que l'ensemble standardisé et immuable de politiques préconisé par ces institutions ne soit pas imposé aux pays sans considération de moment ni de lieu, en particulier lorsque certains de ses éléments ne sont pas conformes aux objectifs à long terme du développement national.

En outre, le programme d'élaboration de nouvelles règles doit être examiné de très près, parce qu'il est façonné par les intérêts des pays industrialisés et néglige dans une large mesure les intérêts des pays en développement. Ainsi, si le projet d'accord multilatéral sur l'investissement se préoccupe tant des droits des sociétés transnationales, il faudrait qu'il aborde aussi leurs éventuelles obligations. En tout état de cause, un tel accord ne devrait pas avoir pour cadre l'OMC. La question des normes du travail n'est, bien entendu en aucune manière du ressort de l'OMC. Et, dans la mesure où le jeu suppose non seulement des règles équitables mais aussi des joueurs de bon niveau, il est essentiel de réexaminer les dispositions actuelles de l'accord inégalitaire sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC), qui a été signé à un moment où la plupart des gouvernements et la plupart des gens ne saisissaient pas ses répercussions économiques. Dans le cadre de ce réexamen, il faudrait s'efforcer d'établir un équilibre entre les intérêts des faiseurs et exportateurs de technologie dans le monde industrialisé, qui ont fait l'objet de toutes les attentions, et les intérêts des suiveurs et importateurs de technologie dans le monde en développement, qui ont été négligés.

Mais là encore, il faut aller plus loin. Il y a des domaines où il n'existe aucune règle, par exemple les marchés financiers internationaux ou les mouvements transfrontières de personnes, qui ne sont même pas à l'ordre du jour. L'heure est venue d'introduire quelques règles qui régiraient les courants financiers spéculatifs, composés en grande partie de mouvements de capitaux à court terme à la recherche de gains financiers et sensibles aux variations des taux de change et des taux d'intérêt. Il est peut-être aussi nécessaire de réfléchir à une nouvel édifice financier international dans lequel une autorité financière mondiale gérerait les risques systémiques liés à la libéralisation financière internationale, coordonnerait les actions nationales contre les défaillances et les abus du marché et ferait office d'organisme de réglementation des marchés financiers internationaux³⁷. De même, il y aurait lieu d'envisager un cadre multilatéral pour les pratiques consulaires et les lois sur l'immigration qui régirait les mouvements transfrontières des personnes, à l'instar des cadres multilatéraux qui existent déjà ou que l'on cherche à créer pour la gouvernance des lois et règlements nationaux concernant les mouvements transfrontières de marchandises, de services, de technologie, d'investissement et d'information³⁸. L'objectif serait en l'occurrence de créer à l'intention des personnes qui souhaitent se déplacer à travers les frontières, à titre provisoire ou permanent, un système transparent et non discriminatoire, fondé sur des règles et non sur le pouvoir discrétionnaire.

Il importe de souligner dans ce contexte que pour des pays dont le niveau de développement est très différent, il devrait y avoir une certaine souplesse, et non une rigidité absolue, dans l'application des règles uniformes. Il faut se soucier du bien-fondé des résultats et non de l'uniformité procédurale des règles. Rien n'empêche en principe de formuler des règles générales dont l'application soit fonction de la situation du pays ou du moment, sans avoir à recourir à des dérogations. Il faudrait pour cela un ensemble de règles multilatérales où les droits seraient les mêmes pour tous mais les obligations fonction du niveau ou du stade de développement de chacun³⁹.

En résumé, la réduction des asymétries et inégalités inscrites dans les règles du jeu est une nécessité. Comment y parvenir ? Dans les institutions multilatérales, qu'il s'agisse de l'OMC, du FMI ou de la Banque mondiale, les pays en développement et les économies en transition doivent veiller à faire entendre leur voix, ce qui est certes plus facile à dire qu'à faire, mais des groupes de pays réunis par des intérêts communs ont plus de chances de se faire entendre que des pays isolés et abandonnés à eux-mêmes. Pour ce faire, il est essentiel de trouver des causes communes, dans un monde plein de conflits et de contradictions. Il existe deux moyens de susciter ces regroupements de pays : par des initiatives économiques régionales et sous-régionales ou par des alliances stratégiques entre pays de régions différentes. Dans tous les cas, il faut qu'il y ait coïncidence d'intérêts mutuels. Ces alliances ou arrangements ne sauraient ni perdurer ni encore moins représenter une vraie solution s'ils ne font pas

³⁷ La justification d'une réglementation des marchés financiers internationaux, éventuellement par une telle autorité financière mondiale, est étudiée assez longuement par Eatwell et Taylor (à paraître 2000).

³⁸ Cette idée est développée, et sa raison d'être examinée plus en détail, dans Nayyar (1999).

³⁹ Une version atténuée de cette formulation est également possible. Les conditions dans lesquelles les pays peuvent s'écarter des règles multilatérales, voire se retirer, peuvent être précisées, ce qui reviendrait à prévoir une clause de sauvegarde comme il en existe à l'OMC et comme il en existait dans l'ancien GATT. Pour un exposé plus circonstancié de cette thèse, voir Rodrik (1997).

partie intégrante de la réalisation des intérêts nationaux. C'est peut-être l'enseignement le plus important qu'il faut tirer de la vaine recherche d'un nouvel ordre économique international dans les années 1970. L'appel à la poursuite éclairée de leur propre intérêt par les riches, qui était l'essence du dialogue Nord-Sud, et le thème de la solidarité entre pauvres, qui était l'essence de la coopération Sud-Sud, ne sauraient suffire. L'élan ne peut venir que des intérêts matériels dans l'ordre de l'économie et des intérêts nationaux dans l'ordre du politique. Il y aura toujours des conflits et des contradictions mais il y aura aussi des domaines où ils sera possible de trouver des terrains d'entente et d'accepter des compromis. Les arrangements régionaux et les alliances stratégiques, qui fournissent un mécanisme institutionnel à cette fin, peuvent aussi aider à éviter la course vers le bas et à acquérir plus de pouvoir de négociation au niveau international.

Il faut ajouter que la maîtrise de la mondialisation est peut-être tout aussi importante que la réduction des asymétries inscrites dans ses règles. Le rythme de la mondialisation est tel que le pouvoir des gouvernements nationaux est en recul, sous l'effet d'incursions dans un espace économique-politique jusque là souverain, sans qu'il y ait en contrepartie une coopération internationale effective accrue ou un gouvernement supranational qui régulerait ce processus animé par les forces du marché. En d'autres termes, les économies nationales sont beaucoup moins gouvernables et l'économie mondiale est dans une large mesure ingouvernée. Dans un monde où les nations ne se soucient que de leurs propre intérêt, l'absence de coordination et le refus de coopérer ne peuvent aboutir qu'à des situations infra-optimales où tout le monde est perdant. Les *maux publics*, tels la dégradation de l'environnement, les ventes d'armes ou le trafic de drogues progresseraient, tandis que des *biens publics*, tels l'environnement viable ou la paix dans le monde, reculeraient. Seuls des mécanismes institutionnels de coopération permettraient d'éviter un tel résultat. Pour cela, il faut plus que des règles; il faut un consensus, parce que la maîtrise des *maux publics* exige la modération de tous et la promotion des *biens publics* la contribution de tous. La gouvernance mondiale n'est donc pas tant une question de gouvernement mondial qu'une question d'institutions et de pratiques alliées à des règles qui facilitent la coopération entre Etats nations souverains.

VI. LES STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT DANS LE CONTEXTE NATIONAL

Les marchés et la mondialisation ont leur logique propre, qui aboutit à l'inclusion des uns et à l'exclusion des autres, à l'opulence pour les uns et à la pauvreté pour les autres. Les choses étant ce qu'elles sont, est-il possible de concevoir des mesures correctives et des interventions, dans les stratégies nationales de développement, qui permettraient un développement économique plus égalitaire et un développement social plus largement réparti ? La réponse à cette question peut être envisagée sous deux angles stratégiques⁴⁰. Le premier peut être désigné comme celui de l'*anticipation*. Il s'agit dans ce cas de mettre au point des mécanismes et des politiques permettant de s'assurer que les avantages du développement sont partagés par le plus grand nombre, ce qui suppose l'intégration de la politique sociale à la stratégie de développement économique ainsi que la création d'institutions de médiation entre les exigences du développement économique et celles du développement social. Le but est donc de prévenir l'apparition de l'exclusion. Ces mesures peuvent être qualifiées de *correctives*. Le deuxième

⁴⁰ Rodgers (1995) distingue deux options stratégiques fondamentales - réaction et anticipation - pour la conception des politiques de lutte contre l'exclusion, sujet qu'il examine dans le détail. Les conséquences sur le plan de l'intégration sociale ne sont évidemment pas les mêmes dans les deux cas.

angle stratégique relève de la *réaction*. Il s'agit dans ce cas de limiter l'ampleur du phénomène de l'exclusion et de fournir une protection sociale minimale à ceux qui en sont victimes. Le but est ici de limiter les effets négatifs de l'exclusion. Ces mesures peuvent être qualifiées d'*interventions*. Est-il besoin de préciser que les pouvoirs publics ont un rôle capital à jouer dans les deux cas de figure, en particulier dans le monde en développement.

Les mesures correctives exigent de la minutie dans leur conception et dans leur mise en oeuvre. Elles doivent avoir pour but de favoriser l'inclusion là où il y a des marchés et de créer des marchés là où il n'y en a pas. Là où il y a des marchés, l'inclusion des populations pauvres exige le développement de l'éducation et l'augmentation de la consommation sociale. La valorisation des ressources humaines constitue, bien entendu, une fin autant qu'un moyen. Et le rôle de l'Etat est capital, en particulier dans l'enseignement primaire, l'alphabétisation des adultes et l'enseignement professionnel, qui sont trois vecteurs d'inclusion. De même, la mise en place d'une infrastructure sociale, qui, dans le monde en développement, fournit aux populations pauvres un accès au logement, aux soins de santé, à l'eau salubre et à l'assainissement et permet un accroissement régulier de la consommation sociale, est quasi entièrement l'affaire des pouvoirs publics. La création de marchés là où il n'y en a pas exige un investissement important dans l'infrastructure physique, surtout dans les zones rurales et les régions les plus reculées⁴¹. Les routes qui relient l'arrière-pays au monde extérieur, par exemple, sont essentielles pour la création de marchés⁴². Les gouvernements doivent donc trouver les ressources nécessaires pour accélérer l'investissement dans les infrastructures, en particulier l'électricité, les transports et les communications. Le retrait de l'Etat de ces secteurs, conformément à l'idéologie du marché et de la mondialisation, est prématuré parce que l'investissement privé, qu'il soit d'origine interne ou étrangère, n'est tout simplement pas suffisant.

L'intégration économique et sociale des personnes que le marché a exclues exige une mesure correctrice fondamentale. Il faut que ces personnes acquièrent soit des capacités soit des actifs qui leur permettent d'accéder au marché en tant qu'producteurs ou vendeurs, ce qui leur confère alors des revenus qui leur permettent d'accéder au marché en tant que consommateurs et acheteurs. Comment faire pour y parvenir⁴³ ? En premier lieu, il faut s'efforcer systématiquement de rendre les sans emploi "employables, ce qui implique la création de capacités par l'éducation et la formation. Ces capacités doivent, bien entendu, être liées aux besoins du marché. L'objectif doit être de créer dans l'offre de main-d'oeuvre une aptitude à réagir à la demande du marché. En deuxième lieu, la création de possibilités d'emploi pour les chômeurs est un impératif, qui dicte des politiques économiques favorables à l'emploi

⁴¹ Il est aujourd'hui communément admis que l'investissement public important consenti pour l'infrastructure rurale a été l'une des causes importantes du fort recul de la pauvreté dans les zones rurales de l'Indonésie entre le milieu des années 1970 et le début des années 1990.

⁴² Certains faits tendent à prouver que la *connectivité* assurée par les routes est capitale pour l'inclusion des populations pauvres et pour l'intégration des zones éloignées aux marchés. Dans ses travaux sur les campagnes indiennes, Bhalla (1997) a montré comment les activités économiques se sont développées en "grappes" des deux côtés des grands axes routiers, sur de longues distances dans le sens nord-sud, intégrant des communautés rurales et de petites villes aux marchés de grandes métropoles lointaines.

⁴³ Analysant les stratégies de développement susceptibles de donner des résultats égalitaires, Stewart (1999) met l'accent sur les mêmes facteurs: éducation et formation, création d'emplois, répartition des actifs et intervention des pouvoirs publics.

et une stratégie de développement propice à la création d'emplois. Le but doit être de stimuler la demande de main-d'oeuvre. En troisième lieu, il faut, autant que possible, fournir aux pauvres des actifs qui leur permettent d'entrer sur le marché en tant que producteurs et d'avoir un revenu, et ce de manière durable. Ceci est essentiel pour ceux qui n'ont que leur force de travail à vendre mais ne trouvent pas d'emploi. Un bon exemple de distribution d'actifs est la réforme agraire, qui permet de donner des terres à des paysans pauvres qui en sont dépourvus.

La conception et la mise en oeuvre des interventions est tout aussi importante. L'objectif doit être dans ce cas de faire en sorte que les marchés n'accentuent pas l'exclusion. Là encore, le rôle des pouvoirs publics est capital, parce que les marchés tendent à accentuer les disparités entre régions et entre personnes, par un processus de causalité cumulative. Les régions mieux dotées connaissent une croissance rapide, agissant comme un aimant qui attire les ressources et les hommes jusqu'à ce que la congestion ou la pollution mettent fin à ce processus. A l'inverse, les régions défavorisées ont tendance à rester à la traîne. Il en va de même des personnes ou groupes qui connaissent la pauvreté ou l'exclusion et qui sont défavorisés parce qu'ils n'ont pas suffisamment de revenus ou d'actifs, ni de qualifications ou d'instruction, et vivent dans des régions arriérées. Il est possible de limiter l'ampleur du phénomène de l'exclusion en fournissant des biens et services publics à ces régions, groupes ou personnes. Pour ceux que ces interventions ne parviennent pas à sortir de la pauvreté et de l'exclusion, il est essentiel d'élargir et renforcer les dispositifs de sécurité tels que les programmes de lutte contre la pauvreté et de sécurité sociale⁴⁴. A l'évidence, les marchés peuvent exclure une part non négligeable de la population, les couches pauvres en particulier, si l'Etat n'y introduit pas les règlements et compléments nécessaires pour les rendre plus sensibles au sort de la population. L'Etat a donc un rôle capital à jouer, mais cette idée ne cadre pas avec l'esprit de l'époque, qui est marqué par les déceptions occasionnées par l'action économique de l'Etat dans le passé récent. Cette désillusion dépasse aujourd'hui le cercle des économistes et est le fait d'hommes politiques, de faiseurs d'opinion et de simples citoyens préoccupés de la chose publique, et le scepticisme à l'égard de l'Etat est très profond. Mais l'on a tendance à oublier dans ces milieux que le marché est un bon serviteur mais un mauvais maître, et qu'il n'est pas moins une institution humaine que l'Etat. Il faut bien voir que la réussite ou l'échec de l'un ou de l'autre sont non pas exogènes mais produits par l'économie, le corps politique et la société. Il importe tout autant de bien voir que mettre en parallèle les carences de l'Etat et les carences du marché, ou dire que les unes sont pires que les autres - comme s'il y avait un choix - est trompeur et relève d'un faux débat⁴⁵. Et les carences du marché et les carences de l'Etat sont des réalités de la vie.

Ni les marchés, ni les Etats ne sont, ni ne seront un jour, parfaits. En réalité les marchés sont toujours imparfaits et les Etats, sans exception, faillibles. L'important c'est de mettre en place des

⁴⁴ Dans les institutions où l'exclusion prend la forme d'une discrimination à l'égard de groupes identifiables (femmes, réfugiés, minorités), des lois sociales sont nécessaires, mais pas forcément suffisantes vu la difficulté de mettre en oeuvre et de faire appliquer les lois sur l'égalité des chances. Quand l'exclusion est ancienne, des mesures de discrimination positive en faveur des groupes vulnérables sont inévitables pour remédier à la discrimination passée. Mais ces mesures ne sauraient être perpétuelles. En dernière analyse, seule la participation de ces groupes sociaux au pouvoir économique-politique peut mettre fin à leur exclusion. Pour ce faire, la démocratie politique est un impératif.

⁴⁵ Pour un examen plus détaillé de cette question, voir Bhaduri et Nayyar (1996) et Nayyar (1997).

mécanismes de correction palliant les carences des marchés et les carences des Etats. En tant qu'institutions, le marché et l'Etat peuvent en fait se servir mutuellement de freins et de contrepoids.

Il est cependant incontestable qu'une redéfinition des rôles respectifs de l'Etat et du marché s'impose. Cette redéfinition doit reposer sur deux principes fondamentaux⁴⁶ : le premier est que l'Etat et le marché ne peuvent pas se substituer l'un à l'autre et doivent se compléter l'un l'autre, et le second est que la relation entre le marché et l'Etat ne peut pas être fixée une fois pour toutes, de manière dogmatique, les deux institutions devant s'adapter l'une à l'autre par une coopération qui se construit avec le temps. C'est dans ces deux principes que réside la différence entre la réussite et l'échec en matière de développement. La véritable question n'est plus aujourd'hui celle de la taille de l'Etat ou du degré acceptable d'intervention étatique, elle est celle de la nature de l'intervention de l'Etat et de la qualité des résultats de l'action étatique⁴⁷.

L'idéologie dominante de notre époque a pour projet un monde où à chaque recul de l'Etat hors de la sphère économique correspond une avancée du marché. La mondialisation aussi est un processus dont le moteur est le marché. Or, en l'absence de mesures correctives, ce processus risque de saper la stabilité sociale des institutions et la légitimité politique des gouvernements qui en font partie, et ces mesures correctives ne peuvent être prises que par l'Etat, dont c'est en fait la mission. La raison en est simple : les gouvernements ont des comptes à rendre à leur peuple, mais pas les marchés.

En tout état de cause, le nouveau contexte international induit par la mondialisation a des incidences importantes pour les stratégies de développement dont il faut prendre conscience. Un accroissement de l'ouverture des économies est inévitable, alors que la marge de manoeuvre des Etats ne peut que se réduire. Mais faire de nécessité vertu serait en l'occurrence une erreur. Ni la théorie ni l'histoire ne valident ces formules simplificatrices qui insistent sur toujours plus d'ouverture et toujours moins d'intervention et préconisent une intégration rapide à l'économie mondiale allant de pair avec un rôle minimal de l'Etat, dont la fonction ne serait plus que de libérer de l'espace pour le marché. La théorie économique reconnaît, et l'histoire économique montre, la complexité du processus de développement. Le degré d'ouverture et la nature de l'intervention sont des choix stratégiques au service du développement qui ne peuvent pas être définis et ne devraient pas être prescrits hors de toute considération de moment et de lieu, parce qu'ils sont fonction du stade de développement et doivent évoluer avec le temps. Il ne saurait y avoir des recettes magiques dans un monde où les économies sont caractérisées par des spécificités spacio-temporelles. Il n'en demeure pas moins que la réussite du développement suppose une interaction d'adaptation réciproque entre l'Etat et le marché.

Il s'ensuit que le rôle de l'Etat dans le processus de développement demeurera important pendant encore un certain temps, alors même que la libéralisation élargit le champ d'action du marché dans le

⁴⁶ Voir Bhaduri et Nayyar (1996).

⁴⁷ Le rôle économique de l'Etat est examiné dans Stiglitz et al (1989) et Killick (1990). Voir aussi Bhaduri et Nayyar (1996).

contexte plus large de la mondialisation⁴⁸. Cette thèse paraîtrait convaincant à la plupart des gens mais beaucoup se demanderaient si une redéfinition du rôle économique de l'Etat est possible politiquement. La mesure dans laquelle l'Etat peut être disposé et apte à assumer ce rôle est fonction de la nature de l'Etat, laquelle est façonnée par les réalités politiques qui la sous-tendent. Dans le monde tel qu'il est, les Etats ne sont manifestement pas les gardiens envisagés par Platon. En effet, les gouvernements n'agissent pas toujours dans l'intérêt de l'ensemble de la population. Leurs actions sont même souvent sectaires, parce qu'ils cherchent d'abord à protéger ou favoriser les intérêts des classes ou groupes qu'ils représentent.

Convaincre l'Etat d'agir dans l'intérêt du peuple n'est possible qu'en situation de démocratie politique réelle, et pas seulement formelle. Seuls les systèmes politiques démocratiques, dotés des institutions et pratiques appropriées, peuvent apporter les freins et contrepoids nécessaires⁴⁹. Et seule la démocratie permet de placer l'être humain au centre du processus de développement, en tant que bénéficiaire mais aussi en tant qu'acteur principal dans ce processus, parce que la démocratie donne aux gens les moyens de participer à la prise des décisions qui façonnent leur vie.

A l'approche du vingt et unième siècle, il est grand temps de réfléchir à un nouvel agenda pour le développement. Dans cette réflexion, le souci d'efficacité doit être contrebalancé par le souci d'équité, tout comme la recherche de la croissance économique doit avoir pour pendant la recherche du progrès social. L'heure est aussi venue d'élaborer un nouveau consensus sur le développement, qui serait axé sur les populations et non sur les économies. Ce consensus doit faire appel au sens de la mesure, afin de ne pas rouvrir les vieilles querelles idéologiques où les choix sont toujours dichotomiques, et à une compréhension profonde des choses, afin de saisir la complexité et la diversité du développement. Et cette réflexion ne devrait pas être circonscrite à la sphère économique; elle doit s'étendre à l'univers de la politique.

La démocratie réelle, où les gouvernements sont politiquement redevables au peuple, doit faire partie intégrante du nouvel agenda pour le développement et du nouveau consensus. Dans un tel monde, assurer des conditions de vie décentes à la population, aux gens ordinaires, apparaîtrait tout naturellement comme un objectif fondamental. La nécessité de distinguer les fins des moyens demeurerait capitale. Et l'on ne saurait trop souligner l'importance de l'action publique dans la recherche du développement. Elle doit faire partie intégrante des stratégies de développement, lesquelles ne doivent pas être oubliées dans la ruée enthousiaste vers les marchés et la mondialisation.

⁴⁸ Les historiens de l'économie qui ont étudié l'évolution du marché dans les débuts du capitalisme ont à maintes reprises relevé que celui-ci ne pouvait devenir le principe d'organisation du capitalisme que s'il s'inscrivait dans le cadre régulateur de l'Etat-nation. Voir, par exemple, Polyani (1944), qui a étudié l'interaction complexe entre la régulation étatique et la croissance du marché en tant qu'institution. Cette thèse est aussi corroborée par l'expérience des pays venus tardivement à l'industrialisation. Pour plus de détails, voir Bhaduri et Nayyar (1996). Voir aussi Wade (1991), Chang (1996) et Nayyar (1997).

⁴⁹ Cette thèse est développée assez longuement dans Bhaduri et Nayyar (1996) et Nayyar (1998).

RÉFÉRENCES

- Amsden A (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, New York, Oxford University Press.
- Baster N (1972). Development indicators. In: Baster N ed. *Measuring Development*. London, Frank Cass: 1–20.
- Bhaduri A (1992). Conventional stabilization and the East European transition. In: Richter S ed. *The Transition from Command to Market Economies in East-Central Europe*. San Francisco, Westview Press: 13–32.
- Bhaduri A and Nayyar D (1996). *The Intelligent Person's Guide to Liberalization*, New Delhi, Penguin Books.
- Bhalla S (1997). The rise and fall of workforce diversification processes in Rural India. In Chadha, G K and Sharma, A N eds. *Growth, Employment and Poverty: Change and Continuity in Rural India*, New Delhi: Vikas, pp.145–183.
- Chang H (1996). *The Political Economy of Industrial Policy*, London, Macmillan.
- Commission of the European Communities (1993). *Towards a Europe of Solidarity: Intensifying the Fight against Social Exclusion and Fostering Integration*, Brussels, European Community.
- Cooper R N (1992). *Economic Stabilization and Debt in Developing Countries*. Cambridge, the MIT Press.
- Cornia G A, Jolly R and Stewart F (1987). *Adjustment with a Human Face*, Oxford, Clarendon Press.
- Eatwell J and Taylor L (2000). *Global Finance at Risk: The Case for International Regulation*. New York, The New Press.
- International Monetary Fund (1997). *Globalization: Opportunities and Challenges, World Economic Outlook*. Washington DC, International Monetary Fund.
- Killick T (1984). *The Quest for Economic Stabilization: The IMF and the Third World*. London, Overseas Development Institute.
- Killick T (1990). *A Reaction Too Far: Economic Theory and the Role of the State in Developing Countries*, London, Overseas Development Institute.
- Maddison A (1982). *Phases of Capitalist Development*. Oxford, Oxford University Press.
- Marglin S and Schor J eds. *The Golden Age of Capitalism*. Oxford: Clarendon Press.
- Morris M D (1979). *Measuring the Conditions of the World's Poor*. Oxford, Pergamon Press.
- Nayyar D (1995). Globalization: The past in our present. Presidential Address to the Indian Economic Association. Reprinted in *Indian Economic Journal*, Vol.43 No.3: 1–18.
- Nayyar D (1996). Free trade: why, when and for whom? *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, Vol.XLIX No.198: 333–350.
- Nayyar D (1997). Themes in trade and industrialization. In: Nayyar D ed. *Trade and Industrialization* New Delhi, Oxford University Press: 1–42.
- Nayyar D (1998). Economic development and political democracy. *Economic and Political Weekly*, Vol.XXXIII No.49: 3121–3131.

- Nayyar D (1999). Labour flows. Paper for a meeting on new roles and functions for the United Nations and the Bretton Woods Institutions, 28–30 May, Helsinki, WIDER.
- Oman C (1994). *Globalization and Regionalisation: The Challenge for Developing Countries*. Paris, OECD Development Centre.
- Polyani K (1944). *The Great Transformation*. New York, Holt, Rinehart and Winston.
- Rodgers G (1995). The design of policy against exclusion. In Rodgers, G Gore, C and Figueredo, J B
- Rodgers G, Gore C and Figueredo, J B eds. (1995). *Social Exclusion: Rhetoric Reality, Responses*. Geneva International Labour Organization
- Rodrik D (1997). *Has Globalization Gone Too Far?* Washington DC, Institute for International Economics.
- Sachs J and Warner A (1995). Economic reform and the process of global integration. *Brookings Papers on Economic Activity*, No.1: 1–118.
- Seers D (1972). What are we trying to measure? In: Baster N, ed. *Measuring Development*. London, Frank Cass: 21–36.
- Sen A K (1981). *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford, Clarendon Press.
- Sen A K (1985). *Commodities and Capabilities*. Amsterdam: North-Holland.
- Stewart F (1999). Income distribution and development. Paper for UNCTAD X High-Level Roundtable, Geneva: UNCTAD.
- Stiglitz J E et al, (1989). *The Economic Role of the State*. Oxford, Basil Blackwell
- Stiglitz J E (1998). More instruments and broader goals: moving toward the post-Washington Consensus. *WIDER Annual Lectures 2*. Helsinki, WIDER.
- Streeten P P (1996). Governance of the global economy. Paper presented to a Conference on Globalization and Citizenship, 9–11 December, Geneva, UNRISD.
- Taylor L (1988). *Varieties of Stabilization Experience: Towards Sensible Macroeconomics in the Third World*. Oxford, Clarendon Press.
- Taylor L (1993). *The Rocky Road to Reform: Adjustment, Income Distribution and Growth in the Developing World*. Cambridge, The MIT Press.
- UNCTAD (1994). *World Investment Report 1994*. New York and Geneva, United Nations.
- UNCTAD (1997). *Trade and Development Report 1997*. New York and Geneva, United Nations.
- UNCTAD (1998a). *Trade and Development Report 1998*. New York and Geneva, United Nations.
- UNCTAD (1998b). *World Investment Report 1998*. New York and Geneva, United Nations.
- UNDP (1999). *Human Development Report 1999*. New York, Oxford University Press.
- Wade R (1991). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of the Government in East Asian Industrialization*. Princeton, Princeton University Press.

Wood A (1994). *North-South Trade, Employment and Inequality*. Oxford, Clarendon Press.

Wood A (1997). Openness and wage inequality in developing countries: the Latin American challenge to East Asian conventional wisdom. *The World Bank Economic Review*, Vol.11 No.1: 33–57.