

LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT FACE AU «CONSENSUS DE WASHINGTON»

HISTOIRE ET AVENIR

PAR

DIMITRI UZUNIDIS (*)

L'ordre économique international qui s'est constitué à l'issue de la Seconde Guerre mondiale a été érigé autour et à partir des institutions de Bretton Woods (1944), le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale. L'organisation internationale des activités économiques (commerce, flux de capitaux) a dû se confronter, puis se conformer, à deux contraintes majeures : d'une part, la Guerre froide; d'autre part, la décolonisation, l'indépendance de nombreux pays et la multiplication, dans les années 1950 et 1960, des Etats-nations. La conférence de Bandung (Indonésie) en 1955 a officiellement donné naissance à cet ensemble majoritaire de pays qualifiés de pays en développement ou de pays du Tiers-Monde. Les trois décennies du développement (1950-1970) ont été marquées par de graves malentendus et de fortes mésententes entre anciens pays industriels et pays en développement et entre règles économiques internationales et objectifs (et moyens) de développement. Les anciens débats (ceux d'avant-guerre) resurgissaient au fur et à mesure que les excédents (en marchandises, en travail ou en capacités de production) s'accumulaient dans les économies riches et se transformaient en capital financier en quête de rémunération.

Pour John Maynard Keynes, la nécessaire ouverture des économies au commerce international devait se conjuguer avec un système d'*«ajustement des créances»* favorisant une sorte de co-développement au bénéfice des économies émergentes. Les pays excédentaires devaient soit réduire volontairement leurs exportations, soit ouvrir leurs marchés aux importations. Les débiteurs pourraient bénéficier de lignes de crédit libellées en une monnaie de réserve mondiale (le bancor) selon un mécanisme de compensation. Un tel système était inadmissible pour les Etats-Unis, pays économiquement et politiquement vainqueur de la guerre et dont la machine industrielle et militaire tournait à plein régime : pour ce pays, le laisser-faire et l'étalon or étaient suffisants pour satisfaire sa politique

(*) Directeur du laboratoire «Redéploiement industriel et innovation» de l'Université du Littoral Côte d'Opale (Dunkerque, France).

néo-mercantiliste (1) selon laquelle le «reste du monde» est un marché sans bornes pour les produits nationaux. De tout temps, les économies les plus puissantes (celles enregistrant des comptes extérieurs excédentaires et/ou possédant une monnaie numéraire commune dans les échanges internationaux) déversent dans les autres pays ce qu'elles ont de trop (marchandises et capitaux), tout en sélectionnant minutieusement leurs achats auprès de ces pays; elles se soucient du maintien de l'activité nationale et imposent des règles internationales (termes d'échange, «libre-échange», lettres de change) assurant le flux d'épargne excédentaire, tout en se désintéressant de la solvabilité à terme des débiteurs. Ces derniers, le plus grand nombre des pays en développement, sont ainsi entraînés dans la spirale de l'endettement, puis dans la crise du désendettement et... de l'assainissement, tel qui a été formalisé avec précision (discipline fiscale, réforme des impôts, libéralisation des flux de marchandises et de capitaux, réforme de l'action publique, *etc.*) par le fameux «Consensus de Washington» à la fin des années 1980.

Cet article est composé de deux parties : après un bref historique de la «crise du développement», nous présenterons succinctement le contenu en mesures de politique économique du «Consensus de Washington» pour montrer comment l'application de ses mesures est dans la ligne droite des politiques néo-mercantilistes; puis nous verrons pourquoi ces politiques ont échoué et quelles en ont été les conséquences pour les pays en développement.

LE CONSENSUS DES PUISSANTS FACE AUX PAYS EN DÉVELOPPEMENT

Le développement des relations économiques internationales souffre de l'existence de goulets d'étranglement, que les dix réformes d'assainissement et de compétitivité n'ont pas vraiment permis d'élargir.

Les goulets d'étranglement des relations économiques internationales

Tout au long des années 1960 et 1970, les gouvernements des pays riches, préoccupés par le niveau de l'emploi et par le maintien de la croissance, se sont efforcés de préserver ou de dégager des excédents commerciaux. Puis, les gouvernements de tous les pays du monde ont dû œuvrer dans ce même but. Cependant, les mathématiques sont rigoureuses : s'il y a excédent d'un côté, il y a déficit de l'autre. Le déficit structurel de nombreux pays en développement était justifié par leur spécialisation dans les

(1) Le «nouveau mercantilisme», terme emprunté à Joan Robinson : cf. Joan ROBINSON, «Le nouveau mercantilisme», *Contributions à l'économie contemporaine*, Economica, Paris, 1984.

exportations de produits primaires et énergétiques, lesquelles, du fait de termes de l'échange défavorables au regard des produits manufacturés importés du Nord, ont été une formidable source d'endettement. En outre, celui-ci a été encouragé par les gouvernements et les banques des pays industriels. Dans les années 1970, les goulets d'étranglement de l'économie mondiale sont, toutefois, à rechercher dans le fonctionnement même des économies industrialisées...

La forte croissance de l'après-guerre, avec l'augmentation de l'emploi et de la consommation, a changé le rapport des forces politiques dans les pays industrialisés. La hausse des taux de salaire nominaux, lorsque l'économie stagne, rend fragile la position concurrentielle du pays en question. Les leçons que les pays industriels ont tirées de la grande crise des années 1920-1930 et des années keynésiennes depuis 1945 ont fait que cette augmentation des coûts n'a pas pour autant entraîné de vagues de protectionnisme ni de douloureuses batailles entre nations mercantilistes aux moyens de dévaluations « compétitives » des monnaies ou de la fermeture des frontières aux produits étrangers. Il est vrai que les grandes économies étaient tellement imbriquées par leurs échanges commerciaux, les investissements et la finance internationale, que toute politique protectionniste de grande ampleur aurait perdu son efficacité, à moins d'accepter une situation de déflation et de récession sans fin.

Le constat qu'une nation puissante tire et organise les relations internationales (et même internes à chaque pays) mérite toute notre attention. Durant les années 1950 et jusqu'au milieu des années 1960, la puissance politique et économique des Etats-Unis était telle que ce pays fournissait « en beurre et en canons » une grande partie du monde. Le dollar américain s'est imposé comme moyen de règlement accepté par tous les pays. L'économie américaine est alors devenue la locomotive keynésienne de l'économie mondiale : ses marchandises dans un premier temps, puis ses capitaux ont inondé les économies européennes et asiatiques. En même temps, ses guerres et ses différends avec les pays communistes ont fixé les normes technico-militaires internationales. Sa monnaie, seule devise mondiale reconnue, lui permettait d'exporter plus de capitaux que ce à quoi lui donnait droit l'excédent de sa balance commerciale ; elle lui permettait même de supporter des déficits croissants de son budget et de sa balance de paiements. Les affaires internationales pouvaient ainsi être traitées et réglées et les banques centrales des autres pays pouvaient se constituer des réserves. L'utilisation du dollar comme monnaie de réserve et les sorties incessantes de capitaux ont créé des liquidités internationales en abondance qui ont permis le financement des échanges internationaux (2).

(2) Dimitri UZUNIDIS, « Le nouveau mercantilisme à l'heure de la mondialisation. Leçons tirées de la pensée robinsonienne », *Innovations. Cahiers d'Economie de l'Innovation*, n° 14, 2001.

Une plus forte présence concurrentielle du Japon et de l'Allemagne de l'Ouest dans l'économie internationale contestant la suprématie américaine, l'échec des «droits de tirage spéciaux» sur le FMI, puis la démonétisation du dollar en 1971 ont provoqué l'entropie dans l'espace économique du monde tiré et structuré pendant plus de deux décennies par les Etats-Unis. L'expansion inflationniste du début des années 1970 a été suivie par une période stagflationniste de fort chômage, due à l'augmentation du prix de l'énergie, mais aussi à l'essoufflement de la demande standardisée dans les pays riches. Pendant ce temps, les pays pauvres sombraient dans le déficit structurel (du fait du renchérissement de leurs importations) et l'endettement cumulatif par un recours croissant au crédit commercial obtenu sur le marché des eurodollars. Cette primauté des considérations financières sur la croissance de la production au niveau mondial est devenue un facteur majeur de déstabilisation économique, les institutions internationales (en premier lieu le FMI) étant inadaptées dans leurs tâches spécifiques de protection des économies nationales contre les chocs externes.

De leur côté, les pays en développement ont pour un grand nombre, dans leur recherche d'émancipation, favorisé l'expansion de leurs marchés internes et la promotion de leurs industries (biens de consommation, biens d'équipement, industries extractives, énergétiques, etc.). Le développement, dit John Kenneth Galbraith, «se ramène automatiquement à du capital à investir – à des moyens de production industriels à dégager, car ils sont considérés comme les véhicules du progrès» (3). La politique de substitution aux importations a été fondée sur l'utilisation de l'épargne nationale, ainsi que sur l'achat massif de technologies et sur l'emprunt auprès des banques internationales. Celles-ci, bénéficiant des garanties de prêt de leurs gouvernements et des institutions de Bretton Woods, ont inondé le Sud en capitaux libellés en dollars. Malgré les «maux du développement» (corruption, dépenses improductives, militarisme, inégalités, etc.), l'endettement facile (ces pays devant rester dans le camp occidental), récession mondiale aidant, s'est vite transformé en fardeau de la dette (incapacité à rembourser, inflation ou recours au rééchelonnement).

Les politiques déflationnistes «sadiques» (selon l'expression de John Maynard Keynes) qui ont été appliquées dans les années 1980 ont été combinées avec des politiques de réduction des droits de douane, de relâchement du contrôle des changes et d'augmentation des échanges avec l'étranger. Ces politiques publiques de libéralisation et de rationalisation des marchés de capitaux, de biens et de services, ont aussi soutenu les grandes entreprises leurs permettant de mettre en œuvre des stratégies financières, productives et commerciales mondiales (4). Depuis, ces entreprises ont en effet la possi-

(3) John Kenneth GALBRAITH, *La Voix des pauvres ou ce qu'ils ont à nous dire sur l'économie*, Gallimard, Paris, 1984, p. 25.

(4) Dimitri UZUNIDIS, «Nature financière et économique des transnationales et cadre légal mondial», *Alternatives Sud*, vol. IX, 2002.

bilité de gérer leurs actifs financiers, industriels, technologiques et, souvent, humains au niveau mondial. Elles savent s'adapter aux règles économiques et politiques nationales qui, de leur côté, ont tendance à se simplifier et à satisfaire d'abord les attentes des investisseurs internationaux. Le « Consensus de Washington » est, dans ce même ordre d'idées, un cadre de présentation de la façon par laquelle le « libéralisme économique » devenant réel rend service au nouveau mercantilisme des économies les plus puissantes.

Les dix réformes d'assainissement et de compétitivité

Le « Consensus de Washington » a été rédigé à la fin des années 1980 par John Williamson, aidé par un groupe d'économistes américains de l'Institut d'économie internationale, par des fonctionnaires du gouvernement des Etats-Unis, de la Banque Mondiale et du Fonds monétaire international (5). Il s'agissait de définir un programme de réformes adressé aux gouvernements latino-américains, considérés inaptes à résoudre, seuls, le problème de leurs dettes. Ce programme représentait l'opinion de la plupart des experts des institutions financières internationales et se voulait une sorte de guide de bonne conduite pour faire redémarrer la croissance et éradiquer la pauvreté en Amérique latine et dans les autres pays en développement. Il est fondé sur les préceptes libéraux qui ont fait les beaux jours des plans d'ajustement structurel des années 1980 :

- la discipline budgétaire : considérant que le déficit public est source d'inflation et de déficits extérieurs, l'austérité budgétaire vise à désendetter l'Etat, mais aussi à maintenir et à améliorer le pouvoir d'achat, essentiellement des catégories de la population les plus défavorisées.
- la redéfinition des priorités en matière de dépenses publiques : les subventions à l'économie, à l'emploi, aux entreprises doivent se substituer aux aides directes finançant la santé, l'éducation et la construction d'infrastructures.
- la réforme fiscale : pour contrer l'évasion fiscale et la montée de l'économie informelle, mais aussi pour améliorer les finances de l'Etat et donner un nouveau souffle à l'économie, le gouvernement doit poursuivre un double objectif : élargir l'assiette fiscale et baisser les taux d'imposition marginaux.
- la libéralisation des taux d'intérêt : le marché doit fixer les taux d'intérêt, mais l'Etat doit veiller à ce que ceux-ci soient positifs et modérés afin qu'ils soient attractifs aux yeux des investisseurs internationaux, lesquels peuvent ainsi contribuer au financement du développement.

(5) John WILLIAMSON, « Un train de réformes devenu un label galvaudé. Consensus de Washington : un bref historique et quelques suggestions », *Finances et Développement*, septembre 2003, pp. 10-13.

- des taux de change compétitifs : l'objectif est de favoriser les exportations; la dépréciation monétaire contrôlée doit œuvrer dans ce sens, tout en évitant un dérapage inflationniste dû à des taux de change trop faibles.
- la libéralisation du commerce : la promotion des exportations ne pouvant se faire sans la libéralisation des échanges commerciaux, il est impératif de limiter ou même de supprimer les barrières tarifaires et non tarifaires.
- la libéralisation des investissements directs en provenance de l'extérieur : dans un premier temps, les investissements étrangers doivent ne subir aucune entrave; ensuite, les institutions financières internationales imposent la libéralisation des mouvements de toutes sortes de capitaux, ce qui, dans le passé, a donné lieu à des crises financières importantes tout au long des années 1990.
- la privatisation : il s'agit d'abord de réduire le déficit public, de contenir l'interventionnisme étatique, mais aussi de rendre, par une gestion plus appropriée, les entreprises plus compétitives (sur les marchés libéralisés); les privatisations reçoivent, à ce titre, un large consensus des experts de Washington.
- la déréglementation : la contestabilité des marchés, par l'élimination des barrières à l'entrée et à la sortie des marchés et le soutien de la libre entreprise, doit être appliquée sur une large échelle; le succès supposé de cette politique aux Etats-Unis (années Reagan) doit inspirer tous les gouvernements.
- les droits de propriété : le renforcement des droits de propriété favorise l'initiative individuelle et permet au secteur informel d'obtenir des titres de propriété à des coûts acceptables.

Ce programme, qualifié de «néo-libéral» par de nombreux économistes hétérodoxes (6), a été appliqué avec plus ou moins d'enthousiasme dans plusieurs pays d'Amérique latine ou d'ailleurs. Même si, lors des campagnes électorales, les candidats fustigent le libre-échange, une fois au pouvoir, ils se soucient plus de l'inflation (et appliquent des politiques de rigueur monétaire et budgétaire) que de la réorganisation et de l'administration de l'économie. John Williamson donne l'exemple du Président du Brésil Luiz Inacio Lula da Silva, dont les soucis premiers aujourd'hui portent sur le contrôle du niveau des prix, le développement des échanges et le renforcement du secteur privé de l'économie de son pays. Le fait est que le «Consensus de Washington» a été avalisé par les milieux financiers internationaux, eux-mêmes soutenus par les politiques économiques en vigueur dans les pays industriels.

(6) Cf. à ce propos Moises NAIM, «Washington Consensus : A Damaged Brand», *Financial Times*, 28 oct. 2002.

Concernant les relations internationales, le mot d'ordre des gouvernements (en premier lieu celui des Etats-Unis) est «*trade, not aid*». Les gouvernements du Nord refusant toute réorganisation financière en faveur des pays en développement, ces derniers ne peuvent financer leur économie que par les flux de capitaux liés au commerce, aux investissements directs et à l'attractivité de leurs Bourses. Ils doivent donc, comme au Nord, appliquer des politiques néo-mercantilistes pour mieux s'insérer dans les marchés internationaux. L'Organisation mondiale du commerce (OMC) et le Fonds monétaire international (FMI) ont instauré un ensemble de règles garantissant l'activité internationale des firmes, des banques et autres institutions financières et commerciales. Ils sont à l'origine de la formation d'un cadre légal transnational d'accumulation et de profit, indispensable à l'organisation du monde. Cependant, ce nouvel ordre mondial est aussi le produit des tensions et des compromis politiques entre Etats influents, dans leurs propres rapports et en relation avec les pays moins riches et pauvres. Le but recherché est de créer, tant bien que mal, les conditions nécessaires (évaluées en termes de rentabilité des investissements) d'utilisation des capitaux en surplus accumulés depuis plus de trente ans dans les économies nord-américaines, européennes et est-asiatiques (7).

DÉSAJUSTEMENT STRUCTUREL
OU COMMENT REPENSER L'AVENIR
DE L'ECONOMIE MONDIALE

Le fameux «Consensus de Washington» débouche sur un échec patent. Il est en opposition avec les politiques néo-mercantilistes qui fournissent aux grandes puissances des avantages économiques importants, au détriment parfois des pays les plus pauvres.

L'échec du «Consensus de Washington»

Les années 1990 étaient celles de l'application du programme imaginé par les institutions financières internationales. Les résultats en matière de lutte contre l'inflation ont été probants en Amérique latine : plusieurs de ces pays ont réussi à faire baisser le taux d'inflation en dessous de 10 %. Cependant, la croissance n'a pas suivi, le chômage a explosé, la pauvreté aussi. Selon la Banque mondiale (8), en 1980, il y avait 120 millions de pauvres en Amérique latine et, vingt ans plus tard, 220 millions. Selon la CNUCED (9), l'application dogmatique du «Consensus de Washington» et l'absence d'un

(7) Dimitri UZUNIDIS, «Firme mondiale et Etat national. Le libéralisme en cause», in Jean-Pierre MICHELS/Dimitri UZUNIDIS (dir.), *Mondialisation et Citoyenneté*, L'Harmattan, Paris, 1999.

(8) Banque mondiale, *Indicateurs du développement dans le monde 2003*.

(9) Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement, *Rapport sur le commerce et le développement*, 2003.

véritable consensus de co-développement en Amérique latine ont empêché la reprise par la demande et ont combiné l'austérité, avec la persistance des difficultés financières extérieures (la dette extérieure de 492 milliards de dollars en 1991 est passée à plus de 800 milliards en 2002). Pendant ce même temps, les services publics ont été «allégés» et les salaires gelés. En outre, les compagnies de transport aérien et ferroviaire, des firmes de télécommunications ou encore celles de l'eau et de l'énergie ont été privatisées et elles sont, pour la plupart, passées sous le contrôle d'entreprises nord-américaines ou européennes.

En revanche, les grands pays d'Asie ont profité de l'augmentation de la demande intérieure et de la croissance du commerce intra-régional pour maintenir un taux de croissance du PIB élevé. Ce fut aussi le cas pour les pays d'Europe de l'Est dont, pour certains, la perspective de l'entrée (puis l'entrée effective) dans l'Union européenne a favorisé l'attractivité de leur économie en investissements étrangers directs. Enfin, l'embellie africaine n'est sans doute pas durable, car ces économies, trop dépendantes des exportations de matières premières, sont soumises aux fluctuations brutales et imprévisibles des prix qui ne pourront s'améliorer en leur faveur dans les années à venir. La question est de savoir si le récent accord (fin juillet 2004) des 147 membres de l'OMC à Genève prévoyant la suppression progressive (jusqu'en 2015) des subventions aux exportations de produits agricoles accordées par les gouvernements des Etats-Unis et de l'Europe sera suffisant pour garantir des marchés extérieurs aux producteurs de coton, de céréales ou de fruits du Sud (et plus particulièrement africains).

**Croissance du PIB des pays en développement
et des pays en transition entre 1990 et 2002,
par zone géographique**

<i>Région/pays</i>	<i>1990-2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>
Pays en développement	4,8	2,4	3,3
Amérique latine	3,3	0,3	-0,8
Afrique	2,9	3,4	2,9
Asie	6,0	3,3	5,4
Chine	10,3	7,3	8,0
Pays en transition	-2,5	4,6	4,0

Source : Banque mondiale, Indicateurs du développement dans le monde 20L03.

Les pays les plus pauvres souffrent de la détérioration des termes de l'échange encore plus que des subventions aux riches agriculteurs. Les prix des matières premières agricoles sont extrêmement volatiles : entre 1997 et 1999, ils ont baissé de 48 % pour le cacao, de 36 % pour le thé ou encore de 46 % pour le coton. La meilleure tenue des prix durant les trois dernières années ne doit pas cacher le fait que, depuis 1995, les termes de l'échange

de tous les biens primaires exportés par le Sud se sont détériorés de 42 % en dollars constants (10). Ces pays doivent donc emprunter pour payer leurs importations de produits alimentaires et industriels, ce qui aggrave leur déficit extérieur et, conséquemment, leur dette extérieure.

La libéralisation des marchés de capitaux, les taux d'intérêt positifs, ainsi que les facilités et le « traitement national » accordés aux entreprises internationalisées devaient ouvrir de nouvelles perspectives au financement du développement. Cependant, toujours selon la CNUCED, dans les années 1990 et au début de ce siècle, 90 % des investissements directs à l'étranger ont été réalisés dans un petit groupe d'« économies émergentes », contre environ 50 % avant le déclenchement de la crise de la dette. Les « pays les moins avancés » (PMA) se contentent de 1 % des investissements internationaux. Non attractifs, ils sont de plus en plus tributaires de l'aide publique au développement (APD), laquelle est loin d'atteindre l'objectif de 0,7 % du PIB des pays riches comme il a été promis, à nouveau, lors du sommet de Rio en 1992.

Le rédacteur en chef du « Consensus de Washington », John Williamson, avait déjà des doutes quant à la nécessité d'une libéralisation outrancière de la finance. La « financiarisation » de l'économie mondiale, aidée par l'ouverture des Bourses aux flux de capitaux internationaux et par les opérations spéculatives, a souvent entravé les reprises économiques identifiées ici ou là (Asie de l'Est et du Sud, Europe de l'Est). Les capitaux « moutonniers », quittant une Bourse pour une autre, provoquent des crises monétaires qui, pour leur part, freinent la croissance économique et portent atteinte au commerce international.

Devant les crises financières, la désindustrialisation ou l'aggravation des problèmes sociaux, James Wolfensohn, président de la Banque mondiale, a reconnu en novembre 2002 dans une réunion préparatoire du Forum économique mondial de Davos que le « Consensus de Washington » était mort ! Concernant le traitement des économies en développement dans le cadre légal d'accumulation dessiné par le « Consensus de Washington », deux catégories de raisons apparaissent : les raisons internes et celles qui ont un rapport plus étroit avec l'activité internationale. Comme le montre Dani Rodrik (11), les pays qui n'ont pas suivi à la lettre (Corée du Sud, Taiwan, le Chili de l'après-Pinochet) ou pas du tout (Chine, Inde) les programmes proposés par Washington, ceux qui, au lieu de libéraliser et de privatiser tous azimuts, ont privilégié la voie du secteur public fort pour amortir la crise financière et pour continuer à développer leurs industries ont obtenu de meilleurs résultats macroéconomiques. Ces pays ont eu recours à des politiques anticycliques, même durant la période de crise financière, en prô-

(10) Banque mondiale, *Global Development Finance 2004*.

(11) Dani RODRIK, *Growth Strategies*, Harvard University (Working Paper), 2003.

nant une augmentation des dépenses d'éducation, de santé ou d'infrastructures, en établissant une fiscalité progressive ou en contrôlant des entrées de capitaux à court terme. Les pays n'ayant pas suivi les programmes d'ajustement ont obtenu de meilleurs résultats en matière de lutte contre la pauvreté que ceux ayant appliqué le programme du FMI et de la Banque mondiale (12).

Le cycle vertueux de l'accumulation et de la croissance est intimement lié aux transformations profondes de l'économie et, en particulier, au développement et à la diversification de l'industrie. Même pendant la crise de la dette, les économies est-asiatiques ont continué à s'appuyer sur l'industrie et les services à haute valeur ajoutée, intensives en technologie. De l'autre côté, la plupart des économies latino-américaines et africaines connaissent une «*désindustrialisation prématurée*» (13).

**Part de la production manufacturière dans le PIB par région,
1960-2000 (en %)**

Région	1960	1970	1980	1990	2000
Afrique Subsaharienne	15,3	17,8	17,4	14,9	14,9
Asie de l'Ouest et Afrique du Nord	10,9	12,2	10,1	15,6	14,2
Amérique Latine	28,1	26,8	28,2	25,0	17,8
Asie du Sud	13,8	14,5	17,4	18,0	15,7
Asie de l'Est (hors Chine)	14,6	20,6	25,4	26,8	27,0
Chine	23,7	30,1	40,6	33,0	34,5
Pays en développement	21,5	22,3	24,7	24,4	22,7
Pays développés	28,9	28,3	24,5	22,1	18,9

Source : Richard Kozul-Wright/Paul Rayment, *Globalization Reloaded : An UNCTAD Perspective*, United Nations Conference on Trade and Development (Discussion Paper n° 167), janvier 2004.

Une des causes principales de l'échec du «Consensus de Washington» est le «tout marché» appliqué sous la pression des institutions financières internationales. Au plan interne, la réduction des dépenses sociales, jugées non rentables, l'austérité salariale, les licenciements et les politiques de rationalisation qui ont suivi les privatisations ont conduit à un renforcement des inégalités sociales dans les pays adeptes de l'orthodoxie budgétaire et fiscale. De l'autre côté, la politique fiscale suit l'implacable logique libérale selon laquelle si le revenu des couches aisées de la population augmente, celles-ci finissent par investir, par embaucher, par distribuer des revenus, par résoudre le problème de la pauvreté. Cependant, dans la réalité, ces classes

(12) William EASTERY, «The Lost Decades : Explaining Developing Countries' Stagnation in Spite of Policy Reform 1980-1998», *Journal of Economic Growth*, vol. VI, n° 2, 2001. Cf. aussi Eric BERR/François COMBARNOUS, *L'Impact du Consensus de Washington sur les pays en développement : une évaluation empirique*, Université de Bordeaux IV, Centre d'économie du développement (Document de travail n° 100), 2004.

(13) Richard KOZUL-WRIGHT/Paul RAYMENT, *Globalization Reloaded : An UNCTAD Perspective*, United Nations Conference on Trade and Development (Discussion Paper n° 167), janvier 2004.

aisées, grâce à la libéralisation des marchés de capitaux, placent leur épargne à l'étranger et contribuent au financement de la croissance des pays du Nord. Plus grave encore, l'échec du « Consensus » est aussi imputable aux politiques très peu orthodoxes, mais fondamentalement néo-mercantilistes, suivies par les pays industriels. Comme le souligne la Banque mondiale (14), le gouvernement américain prône le libre-échange, mais sa politique agricole ou de l'acier et sa politique envers les « secteurs sensibles » (haute technologie, armements) est loin de respecter les principes de la « libre entreprise ».

Les récents accords de l'OMC sur la suppression des subventions pourront-ils retourner la situation en faveur des producteurs du Sud ? Chaque année, les producteurs américains reçoivent 10,7 milliards de dollars de subventions, tandis que ce pays ne consacre que 3,1 milliards de dollars au titre de l'APD à l'Afrique subsaharienne. En outre, les textes sur les marchés publics des Accords de Marrakech qui ont donné naissance à l'Organisation mondiale du commerce stipulent que les marchés d'armes, ainsi que les marchés « indispensables à la sécurité nationale » (art. 23) peuvent ne pas faire partie des négociations sur la réduction des barrières protectionnistes dans les relations commerciales et financières internationales. Les textes d'application qui ont suivi, émis par l'OMC (comme l'Accord multilatéral sur l'investissement), excluent du champ d'application du libre-échange les investissements internationaux et les commandes publiques concernant la défense et la haute technologie. Cependant, est-il possible de tracer les contours de telles productions sans empiéter sur les industries « traditionnelles » ?

Néo-mercantilisme pour les uns, désajustement pour les autres, incapacité de construire un système économique démocratique et fonctionnel pour la grande majorité des pays en développement, le « Consensus de Washington », en faisant l'impasse sur les spécificités historiques des pays, ne pouvait qu'échouer.

Contenir le nouveau mercantilisme, repenser les institutions ?

« Les pays du monde en développement ne cessent de demander pourquoi les Etats-Unis, lorsqu'ils sont confrontés à une crise économique, se prononcent pour des politiques budgétaire et monétaire expansionnistes, alors que quand ils se trouvent, eux, dans la même situation, on exige qu'ils fassent exactement le contraire », souligne Joseph E. Stiglitz (15). Les institutions de Bretton Woods et les institutions financières internationales ne vont pas, bien entendu, aller jusqu'à permettre aux pays en développement d'en faire autant. Cependant, à la suite des échecs cuisants des politiques néo-libérales des années 1990 et des crises financières, un certain retour mesuré à la régu-

(14) Banque mondiale, *Global Development Finance 2004*, op. cit.

(15) Joseph E. STIGLITZ, *La Grande Désillusion*, Fayard, Paris, 2002, p. 308.

lation et à l'institutionnalisme semble s'opérer au niveau international. La Banque mondiale prône la mise en place d'une bonne gouvernance (développement de l'éducation et des infrastructures, protection de l'environnement, répartition des ressources plus équitable) comme condition nécessaire au bon fonctionnement des marchés. Le rédacteur du «Consensus de Washington» lui-même, John Williamson, a réuni certains économistes pour réfléchir sur «l'après-consensus».

Quatre propositions majeures se dégagent alors (16). Premièrement, l'abandon de la politique procyclique : il s'agit désormais de prévoir les jours difficiles en appliquant des mesures draconiennes durant la phase de prospérité pour constituer des réserves et réduire l'endettement. En deuxième lieu, la régulation de la libéralisation des marchés des produits, du capital et du travail : il s'agit d'éviter les dérives de la fuite de capitaux et du gonflement des activités illicites et informelles. Ensuite, la réforme des institutions : elle s'impose pour mieux contrôler l'économie et donner à tous les acteurs nationaux (politiques, entreprises, syndicats) une place dans le processus décisionnel. Enfin, un système fiscal plus efficace : il doit veiller à une répartition convenable des revenus et faire en sorte que les pauvres puissent accéder aux actifs du développement, comme l'instruction, les titres de propriété, le micro-crédit ou la réforme agraire ; il ne s'agit pas de revenir à un Etat hypertrophié, corrompu et dispendieux, mais à un «Etat astucieux».

Si les réformes sont indispensables dans les pays du Sud, n'est-il pas tout aussi important de repenser la fonction et l'action des institutions internationales ? Dans le texte, le FMI a pour fonction de garantir la stabilité du système financier international, tandis que la Banque mondiale doit se consacrer au financement des projets de développement. Dans la réalité, ces deux institutions jouent conjointement le rôle de pompier (ils accordent des crédits pour combler les déficits), de juge et de gendarme (ils dictent les politiques et contrôlent l'application des programmes d'ajustement) (17). La question est de savoir si ces institutions ne devraient pas retrouver leurs fonctions initiales. Dans cette perspective, l'OMC pourrait œuvrer pour le co-développement. J.K. Galbraith milite pour que le FMI soit plus déterminé dans son «*action hygiénique*» à l'égard «*des banquiers et des hommes d'affaires incompétents*» et plus bienveillant à l'égard «*des peuples innocents qui souffrent et dont la demande globale est nécessaire à l'économie*» (18).

La concertation internationale est indispensable. Il faut donc accepter, comme le soutient Joseph E. Stiglitz, l'ouverture internationale progressive

(16) Pedro-Pablo KUCZYNSKI/John WILLIAMSON (dir.), *After the Washington Consensus : Restarting Growth and Reform in Latin America*, Institute for International Economics, Washington, 2003.

(17) Arnaud ZACHARIE/Olivier MALVOISIN, *FMI. La Main invisible*, Labor, Bruxelles, 2003.

(18) John Kenneth GALBRAITH, *Pour une société meilleure : un programme pour l'humanité*, Seuil, Paris, 1997.

et différenciée en fonction des objectifs nationaux des pays en développement, comme l'ont fait (et le font toujours) les grandes puissances néo-mercantilistes qui ont édifié leurs économies en protégeant les secteurs-clefs de leur industrialisation et leur frappe commerciale. Aujourd'hui, l'OMC empêche les pays en développement de protéger leurs industries soit en substituant les importations par des productions locales, soit en appliquant des mesures de la hausse du « contenu local » dans les cas d'investissements étrangers directs (*Agreement on trade-related investment measures* – TRIMS). Il oblige aussi ces pays à appliquer une législation très stricte en matière de protection de la propriété intellectuelle (*Agreement on trade-related aspects of intellectual property rights* – TRIPS), ce qui rend vain tout effort d'absorption et de développement de technologies nouvelles. La nouvelle pensée officielle sur le rapport entre développement et échanges internationaux, qui se réconcilie pourtant avec l'État et les institutions, ne souhaite pas pour autant s'ouvrir à de nouvelles formes d'organisation de l'économie mondiale.

L'horizon s'assombrit encore plus avec le retour de plus en plus affirmé du bilatéralisme dans le traitement des problèmes économiques. Alors que, depuis la crise asiatique, le FMI est revenu sur ses positions à propos de la libéralisation incontrôlée des mouvements de capitaux, le gouvernement américain négocie bilatéralement, en dehors de l'OMC, avec certains pays comme le Chili ou Singapour pour qu'ils lèvent toute réglementation sur les entrées de capitaux. L'administration américaine qualifie de « *coalition de libérateurs* » l'ensemble de pays qui rejoignent les États-Unis par des accords bilatéraux ou régionaux de « libre-échange ». Le Brésil et l'Argentine souhaitent une meilleure coopération entre les pays latino-américains, mais aussi un meilleur accès au marché des États-Unis pour la viande de bœuf, le jus d'orange, le coton ou le tabac. Cependant, le gouvernement américain riposte par la signature d'accords de libre-échange et la négociation avec d'autres pays d'Amérique latine, mais aussi d'Asie (l'ASEAN), du Moyen-Orient, d'Afrique (l'Union douanière de l'Afrique du Sud, le Maroc...) et d'Océanie (Australie). Selon les prévisions, à la fin de 2004, outre le Canada, le Chili et le Mexique, douze autres pays d'Amérique latine intégreront la sphère de libre-échange initiée et organisée par les États-Unis (parmi lesquels la Colombie, l'Équateur ou le Pérou sont déjà parties prenantes).

Cette politique, appelée aussi politique de « *libéralisation compétitive* » (19), est une réponse aux revirements relatifs de l'OMC face à la libéralisation incontrôlée des flux de marchandises et de capitaux, à la suite des protestations des mouvements citoyens et de certains gouvernements des pays du Sud. Cependant, pour les États-Unis cette politique néo-mercantiliste est vitale pour la sauvegarde de leur puissance militaire et monétaire et de la

(19) Tom BARRY, « Coalition Forces Advance », Interhemispheric Resource Center, Silver City (Americas Program : www.americaspolicy.org), juillet 2004.

puissance de leurs grandes firmes. Pour les gouvernements et les couches privilégiées des pays alliés, la «*libéralisation compétitive*» comporte un risque majeur : leur faible capacité de négociation face à une telle puissance économique peut les conduire aux mêmes impasses que l'application des mesures revendiquées par le «*Consensus de Washington*». D'un autre côté, il sera difficile pour ces pays en développement de constituer leurs propres groupes de négociation lors de conférences internationales. Le gouvernement américain, en adoptant l'approche de «*my way or the highway*», entrave la réforme tant attendue des institutions internationales et du cadre légal d'accumulation au niveau mondial. Toutefois, l'acceptation de la position unilatérale des Etats-Unis par de nombreux gouvernements de pays en développement ou industriels est tout aussi responsable de l'entropie et des turbulences qui caractériseront l'économie mondiale dans les années à venir.

* *
*

Les années 1970 ont été celles d'une certaine prise de conscience de la nécessité d'une réglementation des flux internationaux de marchandises et de capitaux. Cependant, la crise de la dette et le mal inflationniste ont remis à l'ordre du jour les politiques «*sadiques*» qui devaient au niveau mondial sauvegarder la puissance néo-mercantile des grandes nations (Etats-Unis en tête). Les années 1980 ont vu se profiler à coups de plans d'ajustement structurel un modèle de développement se voulant universel, faisant référence au «*Consensus de Washington*» (20). L'échec des mesures proposées par le «*Consensus*» (inégalités accrues, appauvrissement, crises financières, désindustrialisation, déficits ou désajustement) a donné lieu à de nouveaux débats et à de nouvelles propositions qui s'articulent autour de la lutte de la pauvreté dans les pays en développement. Le débat a pris des dimensions inattendues, en reconnaissant le besoin pour les pays en situation de dépendance de «*faire système*» (organiser et maîtriser leurs économies) et le besoin pour les pays industriels de reconnaître cette sorte de «*nationalisation du processus d'accumulation*» dans les pays en développement. Par son échec, le «*Consensus de Washington*» a nourri la pensée économique, à grands frais, certes. Cependant, par manque de volonté politique, ce constat n'apporte pas par lui-même des solutions socio-économiques viables pour l'avenir proche, aussi bien pour le Sud que pour le Nord.

Faire donc système... La plupart des pays en développement sont des entités politiques nées des contraintes extérieures, qui ne reflètent pas toujours leurs structures économiques et sociales présentes (ni passées). Le plus souvent leurs systèmes politiques sont largement adoptés et ne reflètent

(20) Blandine LAPERCHE, «*L'atout firme: la (dé)réglementation et les accords internationaux d'investissement*», *Innovations, cahiers d'économie de l'innovation*, n° 9, 1999, pp.141-145.

qu'un état socio-économique projeté, étranger, auquel ils ne peuvent qu'aspirer. Dans ces conditions, la formation et la consolidation d'une économie nationale sont prioritaires. Maîtriser l'accumulation signifie contrôler le marché, administrer à bon escient les ressources naturelles et de production et lancer des procédures de régulation et de réforme de l'économie. La politique économique de développement est ainsi soumise à six conditions : la connaissance des moyens dont le pays dispose ; la capacité de les mobiliser et de les renforcer ; la définition des objectifs à atteindre ; le repérage des goulets d'étranglement ; le choix des techniques ; la capacité réformatrice de l'Etat (21). Les pays industriels sont-ils prêts à œuvrer dans ce sens ? Le co-développement tel qu'il avait été imaginé par John Maynard Keynes est-il encore d'actualité ? La crise que traversent aujourd'hui les institutions internationales et la politique « libre-échangiste » unilatérale des Etats-Unis augure de conflits économiques et militaires d'ampleur croissante.

(21) Cf. Eric Thosun MANDRARA, *Court traité du développement. Plein Sud*, L'Harmattan, Paris, 2003.