

DEVELOPPEMENT :

" NOUS SOUFFRONS D'UN FETICHISME FINANCIER "

entretien avec Hans W. Singer

Propos recueillis par Jean-Marc Fontaine (A.E., 1994)

Alors que la Banque mondiale et le FMI commencent à s'interroger sur les vertus du tout-libéral, Hans Singer, pionnier de l'économie du développement, confronte ses conceptions à l'évolution du tiers monde depuis trente ans. Pour sortir de la crise du développement, il prône un retour aux idées de Keynes.

Alternatives Economiques : Voit-on enfin le reflux de la vague libérale des années quatre-vingt ?

Hans Singer : Les choses évoluent en effet beaucoup en ce moment. Il y a eu un grand retour de vogue pour les auteurs libéraux comme Hayek et von Mises au cours des années quatre-vingt, mais ce courant est en perte de vitesse et les hayekiens purs et durs ou les néoconservateurs américains se comptent aujourd'hui.

Comment expliquer le succès des idées néolibérales dans les années quatre-vingt. S'agit-il d'un mouvement propre aux organisations internationales ou la conséquence des transformations du contexte des relations économiques Nord-Sud ?

Il y a un peu de tout ça. L'évolution des idées a joué un rôle, mais je ne suis pas sûr qu'on puisse dire que, en tant que profession, les économistes aient été tellement favorables aux idées néolibérales. Prenez les noms des principaux économistes de la Banque mondiale jusqu'en 1981, du temps de Mac-Namara : vous avez Paul Streeten, Hollis Chenery, Mahbud Ul Haq, pas un néolibéral dans le lot !

Ce n'est pas d'eux que sont venues ces idées libérales, mais ils ont été remplacés par des gens comme Anne Krueger, Deepak Lal et Bela Balassa. C'est la structure de décision de la Banque qui a pris le tournant libéral, pas ses économistes.

C'est surtout l'évolution des enjeux qui a été déterminante. A partir du moment où la question de la dette s'est révélée être au coeur des déséquilibres des pays du Sud, c'est-à-dire à partir du moment où les questions financières ont acquis l'importance qu'elles ont aujourd'hui, la structure des intérêts s'est modifiée et les relations entre les institutions de Bretton Woods et les Nations-Unies en ont subi le contrecoup. Le système de Bretton Woods est beaucoup plus à même de veiller à la défense des intérêts des créditeurs que celui des Nations-Unies. Comprenez-moi : dans le système des Nations-Unies, chaque pays dispose d'un même droit de vote. Dans le système de Bretton Woods, le pouvoir de décision est réparti comme il l'est entre des actionnaires : c'est le montant des avoirs qui définit le poids d'un pays. Les créanciers du tiers monde sont plus puissants à la Banque mondiale et au Fonds monétaire international qu'ils ne le sont dans n'importe quel organisme des Nations-Unies.

On a donc assisté à un double mouvement : la radicalisation néolibérale des organismes de la Banque mondiale et une dépossession des instances de l'ONU. C'est là qu'il faut chercher la source de l'évolution des idées dans le sens libéral, pas dans une évolution abstraite des idées.

Comment expliquez vous alors le tournant auquel nous assistons en ce moment ?

Remarquons d'abord que ni la Banque mondiale ni le FMI n'ont tellement de raisons de pavoiser : les résultats des politiques dites d'ajustement structurel sont médiocres, voire franchement mauvais. Les coûts sociaux en sont énormes et, depuis son fameux rapport de 1987, l'UNICEF a multiplié les analyses et les témoignages sur ce point. Et ces coûts sociaux ont été subis en vain : la croissance n'a pas repris, la dette est toujours là et l'investissement a baissé. C'est un bilan difficile à défendre. Tenez, par exemple : on estime aujourd'hui à près de 30 % le taux d'échec sur les projets de développement de la Banque mondiale, contre 10 % il y a quelques années. Ceci est largement dû à l'accent mis sur l'approche de réforme globale, en clair à l'importance prise par les prêts d'ajustement structurel au détriment de l'approche par projets. On a recruté des gens formés à Chicago, des macro-économistes et des modélisateurs, et la proportion d'intervenants de terrain, d'agronomes, d'ingénieurs et d'analystes de projets a diminué.

Il y aurait donc eu un mouvement d'autocritique au sein de la Banque mondiale ?

Peut-être, mais surtout, la structure du pouvoir a changé. D'un côté, le poids du Japon augmente. C'est un pays qui a de plus en plus son mot à dire et qui le fait. Le Japon a de bonnes raisons de ne pas être d'accord avec la voie libérale qui a été suivie ces dernières années : pour la simple et bonne raison qu'il ne l'a pas suivie lui-même et qu'il a été aux premières loges pour constater que les dragons d'Asie du Sud-Est ne l'ont pas suivie non plus. Notez le paradoxe : ces pays ont été donnés en exemple par les libéraux, mais lorsque le Japon a son mot à dire, c'est pour critiquer les enseignements que les libéraux prétendaient tirer de ces expériences !

Autre élément : les Etats-Unis ont un nouveau président. Bill Clinton n'est pas le libéral doctrinaire qu'étaient ses prédécesseurs et la position des Etats-Unis à la Banque mondiale évolue.

Cela signifie-t-il qu'il nous faut revenir en arrière, en revenir aux conceptions que vous défendiez, en même temps que des gens comme Raul Prebisch, Michal Kalecki ou Gunnar Myrdal, pour citer quelques-uns des fondateurs des grands organismes des Nations-Unies ?

Je pense qu'il faut être très modeste sur ce point là. Nous avons tous fait des erreurs et, dès que l'action est influencée par des modes dominants, on risque des dérapages. Laissez-moi vous raconter une histoire. Dans les années cinquante, j'ai fait partie de la mission qui devait élaborer le plan quinquennal pour l'Afghanistan. Les missions de ce genre restaient quelques semaines dans le pays : nous devions travailler vite, aussi vite que le FMI aujourd'hui. On manquait un peu de données, alors on arrondissait, on " approximait ". Le Plan a été publié, assorti, comme c'était l'usage, d'une présentation du souverain de l'époque, qui était musulman. Et ça donnait à peu près ceci : " En l'absence des données nécessaires, mais avec l'aide d'Allah Tout-Puissant, nous présentons aujourd'hui au pays le Plan quinquennal ". Cela pourrait être la préface de nombreux programmes d'ajustement structurel de la Banque mondiale ou du FMI. Vous voyez, personne n'a de monopole dans ce domaine.

Plus sérieusement, je pense que nous avons effectivement commis des erreurs. J'en citerai trois. L'une, c'était de prendre au pied de la lettre les enseignements des modèles de croissance de type Harrod-Domar et d'avoir considéré que la formation de capital était le facteur déterminant, voire unique, du développement. Investir ne résout pas tout et la recommandation d'Arthur Lewis (passer d'un taux d'investissement de 5 % à 15 % du PNB) est trop mécaniste. Ensuite, nous avons sous-estimé l'importance des facteurs de formation de l'homme : santé, éducation, apprentissage, nutrition. Nous pensions que ces choses-là suivraient, que le bien-être se diffuserait de lui-même avec la croissance. Enfin, nous n'avons pas suffisamment pris en compte l'évolution du commerce mondial. Le " pessimisme des exportations " nous a conduits

un peu loin. Personne, par exemple, n'avait prévu que les pays du Sud deviendraient des exportateurs de produits manufacturés, ni que l'Europe deviendrait un grand exportateur de produits agricoles. Nous avons projeté d'une manière un peu naïve la forme de division internationale du travail qui existait dans les années cinquante.

Cette évolution du commerce international a-t-elle bouleversé vos conceptions de l'insertion mondiale ?

Pas complètement. D'abord, il faut se rendre compte que ce mot " produits manufacturés " recouvre une grande variété de produits et que les termes de l'échange des pays du Sud exportateurs de biens manufacturés banalisés continuent de se dégrader. Mais il y a trois points sur lesquels je pense que notre position initiale était juste et doit être maintenue. Premier point : l'industrialisation reste la voie du développement. Ce que nous disions reste vrai : les débouchés pour les produits industriels sont en expansion et c'est l'industrie qui exerce les plus forts effets d'entraînement et d'apprentissage ; enfin, c'est le développement de l'industrie qui permet la diversification des activités. Le second point, c'est que le pessimisme des exportations est encore de mise pour les produits primaires. Dernier point enfin : le libre jeu du marché mondial accroît les écarts de richesse et de revenu à l'échelle mondiale. Il n'y a pas d'égalisation " spontanée " des revenus à l'échelle mondiale. Pour quelques pays qui ont réduit leur écart avec les pays industrialisés (la Corée du Sud, par exemple), vous en comptez bien d'autres, et largement plus peuplés, où l'écart s'est creusé : l'Argentine, par exemple, ou l'ensemble de l'Afrique subsaharienne.

Que faire pour organiser le commerce international ? Les solutions proposées à la fin de la Seconde guerre mondiale par Keynes vous paraissent-elles toujours d'actualité ?

D'abord, notez que si l'on s'en était tenu aux conceptions originelles de Keynes concernant le mode de régulation de l'économie mondiale, les désordres dont nous sommes aujourd'hui témoins seraient probablement moindres, ou de moindre conséquence. Parmi les institutions que Keynes avait prévues figurait une Organisation du commerce international qui

devait promouvoir le commerce à l'échelle mondiale, définir un code spécifique pour les pays en développement et stabiliser le cours des matières premières. Cette organisation n'a pas vu le jour : le Congrès des Etats-Unis s'est opposé à sa création. Nous nous sommes trouvés de facto dépossédés de l'institution qui eût permis de stabiliser les cours internationaux. A la place de cette OCI, nous avons eu le GATT et une CNUCED dénuée de pouvoirs réels. Il est d'ailleurs significatif que dans les discussions sur le GATT l'idée d'une organisation du commerce international refasse surface. C'est un retour aux idées originelles de Keynes. Mais, aujourd'hui comme hier, les Etats-Unis ne sont pas enthousiasmés par cette idée...

Cinquante ans après Bretton Woods, accordez-vous la même actualité aux propositions de Keynes en matière financière ?

Absolument. Keynes prévoyait l'établissement d'une Banque Centrale mondiale qui ne devait opérer ni en dollars ni en DTS (1), mais en " bancor ", une monnaie gagée sur un panier de trente produits primaires. Les questions de financement se seraient alors posées de manière tout à fait différente. Au lieu de ce système, nous avons un FMI qui fait peser le poids de l'ajustement sur les pays déficitaires. C'est une idée absurde : dans les projets initiaux de Bretton Woods, c'étaient les pays excédentaires qui devaient être pénalisés. Le Plan Keynes prévoyait que les excédents (déposés à la Banque Centrale Mondiale) devaient être taxés à raison de 1 % par mois ce qui est énorme. L'idée est simple : le pays excédentaire tue la demande. Réaliser un excédent de manière courante, c'est une attitude inamicale. Pénaliser les pays déficitaires était peut-être justifié dans les années soixante, les " Golden Years ", où les dangers de chômage étaient faibles et les tensions inflationnistes liées au plein-emploi des ressources s'accroissaient. Mais en période de stagnation du commerce mondial et de crise généralisée, il est nécessaire d'en revenir aux conceptions originelles de Keynes et d'accentuer la pression sur les pays excédentaires.

Que pensez-vous de l'importance attachée aujourd'hui aux questions financières ?

Je suis frappé de voir à quel point on est aujourd'hui soucieux du bien-être des détenteurs de capitaux et à quel point on s'est préoccupé de libéraliser les marchés financiers et de faciliter les mouvements de capitaux. Mais il me semble qu'il y a là une forme de fétichisme. C'est, par exemple, sous l'angle financier que sont élaborés les programmes d'ajustement structurel. Il est clair qu'il faudrait replacer le poids des questions financières dans un plus juste et plus large contexte et définir les politiques de développement à partir des objectifs à long terme plutôt que des contraintes financières de court terme.

Rappelez-vous l'image de Keynes : le problème du financement, c'est de permettre la mobilisation des ressources réelles. Un bon système financier permettra de transformer les pierres en pain (" Turn stones into bread "). Aujourd'hui, nous souffrons d'un fétichisme financier qui risque de transformer le pain en pierres. Or, avec la fin de la guerre froide, nous pourrions toucher des dividendes de paix qui permettraient de financer un effort de développement : rétablir les contributions d'aide du Nord à 0,7 % du PNB dégagerait 60 milliards de dollars ; si l'arrêt de la course aux armements accroissait le taux de croissance des pays de l'OCDE de seulement un demi-point qu'on transférerait aux pays en développement, cela représenterait encore quelque 90 milliards de dollars. Et si les pays en développement eux-mêmes réduisaient leurs dépenses militaires, on pourrait dégager des sommes substantielles, voire retrouver un " âge d'or ".

(1) Droits de tirage spéciaux : facilités monétaires instituées par le FMI en 1969 afin d'accroître les liquidités des banques centrales