

Le développement au milieu du gué

Entretien de Jean Ripert*
avec Michel Aglietta**

M. AGLIETTA

La troisième décennie du développement est à mi-parcours. Elle a rencontré jusqu'ici un environnement économique international beaucoup plus défavorable qu'il avait été envisagé au moment où la stratégie pour cette troisième décennie avait été élaborée. La récession du début des années quatre-vingt a été la plus longue et la plus profonde depuis plus de cinquante ans. Elle n'a pourtant pas été fortuite. Elle a été annoncée par une accumulation des tensions financières qui remontent au moins au premier choc pétrolier. Les politiques d'endettement délibéré pour accélérer la croissance sont loin d'avoir été maîtrisées dans de nombreux pays. Elles ont été un des facteurs de la crise financière qui a éclaté en 1982. La vulnérabilité financière n'est-elle pas devenue le principal obstacle, incontournable et persistant, à la reprise de la croissance élevée qui est indispensable à l'industrialisation des pays du Sud ?

J. RIPERT

Il y a une grande diversité de situations à l'égard de l'endettement. Aussi la fragilité financière n'est-elle pas partout le souci primordial. L'Inde, par exemple, a toujours suivi une politique financière relativement prudente. Dès que des tensions inquiétantes se sont amorcées, c'est-à-dire après la deuxième vague de hausse des prix du pétrole, le Gouvernement indien a négocié avec le Fonds monétaire international

* Jean Ripert est directeur général au Développement et à la Coopération économique internationale aux Nations unies.

** Michel Aglietta est chargé de mission auprès du directeur du CEPIL.

un prêt d'ajustement structurel portant sur plusieurs années, et à la différence d'autres pays, l'Inde a peu emprunté quand l'argent des banques était disponible. Par ailleurs, les Indiens ont tiré les bénéfices de la révolution verte dans l'agriculture et de programmes d'irrigation qui ont fortement réduit la vulnérabilité des récoltes à l'égard des aléas climatiques et, par conséquent, diminué le recours aux importations alimentaires. Aussi l'Inde, ainsi d'ailleurs que le Pakistan où les progrès agricoles ont été également remarquables, a-t-elle réalisé des taux de croissance de 6 % environ en pleine période de récession mondiale. En Asie du Sud-Est, sauf aux Philippines, les dangers de l'endettement ont été également perçus assez tôt et des politiques correctrices ont été menées. Plus qu'aux contraintes financières, ces pays sont vulnérables aujourd'hui à une montée du protectionnisme dans les pays industrialisés et au ralentissement de la croissance américaine.

Il n'en demeure pas moins que même les pays qui ont pu ou su éviter le choc frontal de la crise financière en subissent le contrecoup. Ce contrecoup passe notamment par la chute des prix des matières premières, et par le rationnement du crédit international brutalement imposé par les banques et qui pèse sur des pays qui dans d'autres circonstances seraient jugés comme de bons risques financiers.

La Côte-d'Ivoire, par exemple, ne s'est pas lancée dans la course au surendettement. Mais dans le contexte de très bonnes années d'exportations de café et de cacao qui lui avaient permis de constituer des réserves de change, ce pays a lancé des programmes d'investissements assez ambitieux et a emprunté auprès de banques internationales. Le retournement des cours, la hausse des taux d'intérêt, l'ont alors plongé dans des difficultés financières.

M. AGLIETTA

Les contraintes financières se diffusent, comme vous le soulignez fort justement, par des répercussions internationales dans lesquelles les politiques économiques des grands pays et les réactions des banques ont une responsabilité indiscutable. Les paramètres en jeu sont hors de portée des pays qui subissent le plus durement les contraintes financières. On peut donc se poser légitimement des questions sur la manière dont le FMI gère la situation. Le danger est de rechercher trop précipitamment et trop exclusivement l'amélioration apparente des comptes financiers extérieurs. On pousse alors les pays endettés à des ajustements destinés à gagner rapidement des devises en prônant des restrictions budgétaires excessives qui dégradent de manière intolérable les conditions de vie de la population et qui réduisent les capacités de production. On préconise des dévaluations très fortes tout en exhortant les gouvernements à lutter contre l'inflation. Enfin, on prétend que chaque débiteur doit être traité séparément alors qu'on impose des ajustements uniformes dans tous les pays. Quel est votre jugement sur la pertinence des ajustements immédiats qui éloignent les chances du rétablissement de rythmes de croissance suffisants pour arrêter la baisse des niveaux de vie ?

J. RIPERT

Je partage largement votre opinion sur le cercle vicieux dans lequel le schéma d'ajustement proposé enferme l'économie mondiale en contraignant les pays endettés à exporter massivement tout en restreignant leur activité intérieure et leurs importations. Seul l'énorme déficit des Etats-Unis a permis jusqu'ici d'empêcher que ce cercle vicieux n'ait des conséquences plus néfastes, bien que cela crée des problèmes. Cette évolution a évité que globalement la situation financière des pays du Tiers Monde ne continue à se détériorer. Mais elle a créé un déséquilibre aux Etats-Unis qui interdit de continuer longtemps dans la même voie. C'est pourquoi un réexamen des politiques des grands pays qui influencent décisivement les paramètres cruciaux de l'équilibre extérieur des autres pays est devenu indispensable. Cette nécessité est mieux perçue aujourd'hui aux Etats-Unis qu'elle ne l'était il y a un an.

Cela étant dit, je voudrais faire quelques remarques sur la période que nous avons vécue depuis l'éclatement de la crise financière au Mexique en août 1982. En premier lieu je suis, comme beaucoup, impressionné par l'habileté et la détermination avec lesquelles les autorités financières internationales ont fait face à la situation. Le Fonds monétaire, sous l'impulsion de son directeur général J. de Larosière, a su coordonner les interventions des banques centrales, des directions du Trésor, des grandes banques commerciales, pour éviter le pire. Ensuite quelques pays d'Amérique latine, notamment le Brésil, ont été capables dans une certaine mesure, de reconverter rapidement des capacités de production de la demande intérieure vers la demande extérieure pour tirer parti de la croissance américaine et de la hausse du dollar. Il faut souligner cependant que le coût de l'ajustement ainsi opéré a été payé d'un prix extrêmement élevé par la population de ces pays. Non seulement les revenus réels ont fortement baissé, mais les programmes d'éducation, de santé, de construction ont été drastiquement coupés. Cela justifie la grande alarme des dirigeants de ces pays, d'autant que de nouvelles équipes sont venues au pouvoir en Argentine, au Pérou, au Brésil, grâce à des transitions démocratiques hautement souhaitables. Mais il est clair qu'à court terme les régimes démocratiques peuvent être financièrement plus vulnérables à des situations sociales difficiles que les régimes autoritaires.

Un changement dans la conduite des politiques économiques est donc nécessaire pour éviter que les pays les plus fragiles ne continuent à assumer une part disproportionnée des ajustements requis par une crise globale. On sait maintenant que la croissance américaine n'entraîne pas automatiquement la croissance de toute l'économie mondiale. Loin de provoquer une revalorisation des matières premières par exemple, elle n'en a pas arrêté le déclin ; cela a été particulièrement dommageable à l'Afrique. Il faut que l'expansion soit plus concertée pour être plus générale et mieux entretenue. C'est là que doit s'opérer le changement de cap. Peut-on parvenir à une concertation des politiques économiques ? Entre reconnaître le problème et agir, il y a plus qu'un pas. Le compromis entre les Etats-Unis et la République fédérale d'Allemagne sur la relance en Europe est bloqué par la difficulté de réconcilier des priorités différentes. Il faut cependant se réjouir du nouveau cours des esprits, manifesté par la réunion de l'hôtel Plaza à New York l'automne dernier,

puis par les déclarations du secrétaire américain au Trésor, J. Baker. Encore faut-il que les orientations esquissées soient suivies d'actions concrètes.

Outre une croissance économique plus générale et plus concertée, la mise en place de dispositifs capables de réamorcer les flux nets de capitaux en direction des pays en voie de développement est aussi une pièce essentielle pour un changement de cap. La Banque mondiale n'est pas assez active dans ce domaine. Cela vient d'être reconnu par ses principaux actionnaires. Pour faciliter des arrangements de longue durée entre pays débiteurs et organismes financiers privés ou publics elle devrait apporter elle-même plus d'argent. Plus peut-être que par un manque de ressources, elle est limitée semble-t-il par la rigidité de ses structures façonnées par des décennies de prêts-projets. Aux Nations unies nous réclamons depuis longtemps que la Banque mondiale soit invitée à ne pas financer seulement des projets mais qu'elle participe au financement à long terme de l'économie globale. Il faut par ailleurs un flux suffisant d'aides publiques bilatérales et multilatérales surtout pour les pays les plus pauvres.

M. AGLIETTA

En ce qui concerne le traitement financier de l'endettement passé, on a pris jusqu'ici des mesures conservatoires en usant et abusant de la technique du rééchelonnement. Divers plans plus audacieux pour consolider la dette ont été proposés dans les milieux financiers privés, mais ils n'ont jamais été pris en considération par les autorités financières internationales. Pourtant il faudra bien consolider la dette si on n'envisage pas qu'elle se dévalorise par l'inflation.

J. RIPERT

Il faut tout faire pour éviter la reprise de l'inflation.

M. AGLIETTA

Si l'on fait tout pour que l'inflation ne revienne pas, il faut s'assurer en même temps que la fragilité de l'encours de la dette passée ne perpétue une incertitude qui compromette les efforts éventuels pour parvenir à une croissance mondiale plus équilibrée, permettant des taux de change plus stables et des taux d'intérêt plus bas. Trois volets sont habituellement cités pour une politique financière active : transformer une partie de la dette passée dans des actifs très longs et garantis par des institutions publiques ; alléger le service de la dette en diminuant les intérêts pour certaines catégories de dettes et certains pays handicapés par des évolutions extérieures défavorables ; organiser l'accès à des prêts nouveaux pour contrecarrer l'exclusion des emprun-

teurs par les marchés financiers internationaux. L'amorce d'un changement de cap que vous avez soulignée, au moins dans les esprits, comporte-t-elle une volonté de gérer la dette passée sur longue période ?

J. RIPERT

Cette préoccupation existe chez un nombre croissant de responsables selon lesquels une solution au problème de l'endettement ne peut se limiter à une action dans le domaine économique, dans lequel le service de la dette est assuré. Il faut agir directement sur les durées d'amortissement et sur les charges d'intérêt. Mais les responsables occidentaux refusent jusqu'ici d'engager une discussion d'ensemble sur ces questions, sauf sur la mise à disposition d'argent frais pour quelques pays endettés. L'organisation d'un tel débat est demandée d'une manière pressante par les dirigeants des pays endettés d'Amérique latine, qui sont venus nombreux exprimer leurs alarmes à l'assemblée générale des Nations unies. Ces dirigeants ont insisté pour dire qu'en Occident, on sous-estimait la gravité de la situation financière et qu'on surestimait la capacité de résistance sociale de leurs pays.

M. AGLIETTA

Il y a eu dans le passé des groupes de réflexion sur les questions Nord-Sud qui ont esquissé des plans faisant appel à un renforcement substantiel de la solidarité internationale. Je pense notamment au rapport de la commission Brandt. Des idées ont circulé de relance économique s'inspirant d'un keynésianisme à l'échelle mondiale et de plan Marshall pour les pays endettés en ce qui concerne l'assainissement financier. La situation européenne des années d'après-guerre a servi d'exemple à ces propositions. Ce genre d'assimilation vous paraît-il pertinent ? Les leçons de la reconstruction européenne peuvent-elles inspirer de quelque manière les stratégies à adopter pour la seconde moitié de la décennie ?

J. RIPERT

Oui et non. En termes de rationalité économique, le montage de relances concertées pour que la croissance mondiale ne fléchisse pas dans les cinq ans qui viennent, malgré la phase descendante prévisible de la conjoncture aux Etats-Unis, est une pièce maîtresse dans la solution des problèmes. C'est une idée de régulation macro-économique globale qui s'oppose à l'acceptation résignée des fluctuations de l'économie mondiale que l'on a observées depuis les années soixante-dix, à la suite de réactions trop exclusivement nationales à des chocs économiques universels. On peut donc souhaiter des politiques conjoncturelles coordonnées et y accrocher une démarche financière du type « plan Marshall ». D'ailleurs, à l'époque les promoteurs du

plan Marshall ont expliqué à ceux qui, au sein du Congrès américain, étaient réticents que l'argent injecté dans les économies européennes allait servir à remettre en marche des usines qui permettraient de multiplier les achats, et donc les emplois, aux Etats-Unis.

Mais les conditions politiques sont radicalement différentes de ce qu'étaient les relations entre l'Europe et l'Amérique du Nord après la deuxième guerre mondiale. La mobilisation du plan Marshall a été une réponse collective à un défi commun, le péril soviétique tel qu'il était perçu par la majorité des Occidentaux en 1947-1948. L'interdépendance économique entre l'Europe et les Etats-Unis était sublimée par cette dimension politique. C'est la perception aiguë de valeurs communes à préserver qui a, en dernière analyse, fait accepter les contraintes et les abandons de souveraineté nécessaires à l'exécution du plan Marshall, et ultérieurement à la construction européenne.

Le type d'interdépendance qu'il faut gérer aujourd'hui est différent. Il se passera sans doute bien des années, il faudra bien des crises et des tâtonnements avant qu'on ait trouvé les institutions et les procédures adéquates. Car on est devant une multitude de tensions et de conflits provenant de chocs d'intérêts entre pays extrêmement divers dans leurs structures économiques et leurs régimes politiques. Dans ces pays le nationalisme est souvent virulent, ce qui est une chance pour mettre en mouvement des énergies sociales à l'intérieur, mais un défi redoutable pour concevoir et exécuter des plans globaux. Ainsi est-il plus facile d'assumer une action internationale concertée pour lutter contre la famine en Afrique ou pour venir en aide aux réfugiés politiques en Asie du Sud-Est ou en Afrique, que de mobiliser les mêmes énergies en faveur du développement et d'assurer une coordination des efforts sur le terrain.

M. AGLIETTA

Vos dernières remarques mettent l'accent sur les motivations pour une mobilisation internationale. Elles m'incitent à revenir sur la question des stratégies de développement dans le contexte que nous venons d'évoquer. La troisième décennie du développement avait été perçue comme devant être celle de l'émergence d'un nouvel ordre économique international. Il s'y dégageait l'idée que le développement ne devait pas être conçu comme un rattrapage à la remorque de la croissance des pays avancés. Pour augmenter leur poids économique et réussir leur industrialisation, les pays du Tiers Monde devaient acquérir des capacités de croissance autonomes. La réalisation de cette idée reposait, me semble-t-il, sur des conditions qui ont disparu ou qui ne se sont jamais concrétisées. J'en retiendrai quatre : une montée en puissance sur le plan politique dans le sillage de l'OPEP ; l'assurance de transferts de capitaux abondants et à bon marché du Nord vers le Sud ; la création de DTS et son allocation privilégiée aux pays en développement ; la stabilisation des cours de matières premières pour régulariser les recettes en devises. Les relations internationales sont toutes différentes de cette image. Cependant un rôle accru du Tiers Monde demeure une nécessité pour faire progresser les interdépendances, pour éviter que des con-

traintes extérieures insurmontables ne provoquent des replis nationalistes comme cela s'est produit à d'autres époques. Quel contenu peut-on donner au nouvel ordre économique international dans le contexte actuel et prévisible d'ici la fin de la décennie ?

J. RIPERT

C'est une très vaste question qui nourrit encore bien des controverses au sein des Nations unies. Il y a sans doute eu exagération de l'importance politique du choc pétrolier en 1974-1975, en tous cas une surestimation de la capacité des producteurs de pétrole à mobiliser leurs ressources financières pour soutenir une stratégie d'industrialisation dans l'ensemble du Tiers Monde. Parallèlement il y a eu une sous-estimation du développement possible des énergies de substitution, de la mise en exploitation de gisements pétroliers en dehors de l'OPEP ainsi que de la mise en œuvre de mesures économisant l'énergie sous l'aiguillon du prix élevé du pétrole. Pour les autres matières premières, le problème se présente différemment parce que les pays du Tiers Monde n'ont qu'exceptionnellement des parts de marché dominantes. On a encore fait, dans un passé récent, l'expérience que le présent mécanisme de stabilisation des prix ou de régularisation des revenus ne peut résister à une récession sévère et prolongée dans les grands pays occidentaux, principalement aux Etats-Unis. Il y a donc eu échec à transformer radicalement les relations Nord-Sud dans le secteur des produits de base.

Un autre échec s'est logé dans la manière dont les transferts de capitaux se sont faits. Les apports de capitaux publics ont décliné en valeur relative ; les transferts de ressources ont pris surtout la forme de prêts à court et à moyen terme aux conditions des marchés. C'étaient des ressources dont s'accommodaient assez bien les pays qui avaient déjà des structures économiques régulées en partie par les marchés, mais beaucoup moins bien les pays à bas revenus, notamment en Afrique. En outre, cette forme d'endettement n'était pas compatible avec des stratégies d'accumulation à longue portée, dont les résultats ne se jugent qu'une ou deux décennies plus tard.

Si l'on prend une perspective longue, le développement des échanges commerciaux et des relations de toutes sortes entre les pays du Sud est une orientation décisive pour soutenir la croissance économique requise par l'augmentation de la population et des besoins liés à la modernisation économique. Ces relations ne se développeront que lentement. Mais il s'agit sûrement d'un des ressorts de l'économie mondiale dans le demi-siècle qui vient et d'une composante essentielle du nouveau système de relations internationales, qui devra progressivement émerger, dans l'ordre ou à l'issue de formidables tensions.

De ce point de vue, la principale difficulté est à mes yeux l'indigence des mécanismes politiques de décision collective à l'échelle du monde pour faciliter et guider un tel processus. Dans ce domaine, les échecs ont été marqués : échec des tentatives répétées de lancement de négociations globales, en particulier des espoirs soulevés par la conférence de Paris, échec des tentatives des pays en développement d'ame-

ner les discussions au sein des Nations unies et d'utiliser les Nations unies pour modifier les « règles du jeu » appliquées dans les institutions spécialisées comme le Fonds monétaire. Les pays du Tiers Monde n'ont pas pu obtenir en ce domaine de concessions significatives. Outre la résistance compréhensible de ceux qui ont dans les structures actuelles, le contrôle des régulations, on se heurte à une difficulté plus profonde : l'absence de concepts, d'instruments d'analyse et d'institutions pour gérer des économies de plus en plus interdépendantes de manière que chacun puisse dire son mot. L'appel pour un nouvel ordre économique international exprime la revendication de pays qui ayant accédé à l'indépendance politique découvrent que leur autonomie d'action est contrariée, non seulement par les limites de leurs économies et les contraintes normales de l'échange, mais aussi par la domination du système des relations internationales par les puissances occidentales. La détérioration de la détente Est-Ouest, les soucis de l'inflation et du chômage dans les grands pays occidentaux, n'ont pas arrangé non plus les affaires Nord-Sud. Les dirigeants des pays occidentaux, même ceux qui étaient les plus ouverts à une coopération Nord-Sud, ont été obsédés par d'autres problèmes, accaparés par d'autres priorités.

M. AGLIETTA

Il y a les questions incontournables du pouvoir. Elles sont d'autant plus épineuses qu'elles plongent dans l'incertitude sur ce que doit être la bonne logique de développement. Après trois décennies où tant d'illusions et d'élan généreux se sont brisés, on a l'impression d'un grand désarroi, mal caché par la notion vague d'ajustement structurel. L'oscillation entre l'accent sur les conditions externes, sur une interdépendance mieux construite, et l'insistance sur les capacités propres des pays à transformer leurs structures socio-économiques semblent repartir excessivement dans la seconde direction. C'est un avatar de la vague libérale. L'idée que les interdépendances doivent être organisées a reculé. Le leitmotiv que chaque pays doit promouvoir ses capacités d'offres exportables fait régresser la coopération internationale et crée des concurrences ruineuses en poussant un certain nombre de pays à accroître les mêmes types d'exportations vers les mêmes marchés. Plus fondamentalement la logique du chacun pour soi peut exciter des attitudes agressivement nationalistes. Les urgences de la crise financière paraissent avoir encore durci le dilemme entre intégration au marché mondial et croissance autocentrée qui n'a jamais cessé de hanter les stratégies du développement. Peut-on penser trouver les moyens de dépasser ce dilemme ?

J. RIPERT

Dans les institutions internationales intergouvernementales il est en quelque sorte naturel que l'on porte attention d'abord aux contraintes externes. En outre, ces institutions ont pour la plupart été créées pour réguler les relations entre pays. Le désor-

dre et l'iniquité des relations internationales sont aujourd'hui tels que tout développement ordonné est quasi impossible à l'intérieur des pays en développement. Cette opinion est très répandue, peut-être exagérément, à l'ONU et dans ses organismes spécialisés.

Le point de vue contraire a cependant été exprimé dans les camps les plus opposés. D'un côté les pays socialistes soutiennent que la coopération internationale est un leurre tant que les pays « bénéficiaires » ne se sont pas débarrassés des structures capitalistes. De l'autre les Etats-Unis, redevenus les apôtres d'un capitalisme sûr de lui, affirment que chaque pays doit mettre de l'ordre chez lui et qu'ils ne viendront en aide qu'à ceux qui auront montré des capacités à s'attaquer réellement à leurs problèmes structurels. Des organismes comme la Banque mondiale en sont venus à leur tour à s'intéresser aux politiques économiques internes des pays, ce que le Fonds monétaire international a toujours fait avec son principe de conditionnalité. Car la Banque mondiale a découvert à l'expérience — notamment en Afrique — qu'on ne pouvait pas financer des projets en s'assurant seulement qu'ils étaient techniquement bien conçus et qu'il y avait des marchés pour les produits. Il faut aussi porter attention aux politiques économiques qui déterminent l'environnement des investissements. La Banque mondiale a tiré des leçons de la stérilité de tant de grands investissements en Afrique : les paysans n'en ont tiré qu'un très médiocre bénéfice parce que les prix ont été fixés de manière à favoriser les consommateurs des villes plutôt que soutenir les producteurs des campagnes.

Pour dépasser le dilemme que vous avez évoqué, la première leçon est donc que l'aide à l'investissement n'est pas nécessairement une aide économique au développement. Il faut élaborer des politiques économiques du développement. Cela peut surprendre, mais c'est une idée neuve. Quel peut être le contenu de ces politiques ? Il est difficile d'en donner une définition de valeur universelle. C'est pourquoi la notion d'ajustement structurel paraît si insuffisante. La diversité des manières de tirer parti des avantages comparatifs est immense. Elle n'a rien à voir au Brésil, en Bolivie, en Ethiopie ou dans une petite île du Pacifique. L'industrialisation diversifiée n'est pas une panacée du développement valable dans tous les cas. Personne ne peut se substituer à l'angle national ou quelque peu régional pour rechercher concrètement, en un moment et un lieu donnés, les meilleures initiatives. Ainsi beaucoup d'Africains reconnaissent qu'ils n'ont pas donné jusqu'ici assez d'importance à l'agriculture. Surtout ils n'ont pas suivi les politiques économiques externes et internes susceptibles de changer l'environnement de l'agriculture, pour qu'il cesse d'être hostile. Ce sont des attitudes enracinées qui doivent être modifiées concernant les prix, les communications entre villes et campagnes, l'industrialisation elle-même. Les priorités sont à réviser parce que les ressources financières s'engloutissent dans les grands projets industriels de prestige et laissent la portion congrue à la multitude des petits investissements agricoles. La situation se présente très différemment en Asie de l'Est et du Sud-Est.

Les problèmes agricoles fournissent un exemple des contradictions entre les conflits d'intérêts sectoriels et les préoccupations des politiques de développement. Les Etats-Unis et la CEE se battent pour exporter des surplus considérables. Ils exercent ainsi une pression très forte pour que les pays tiers se spécialisent dans des cultures d'exportation étroites pour des marchés extérieurs très fluctuants. Par ailleurs on recommande aux pays de desserrer les contraintes de leurs balances de paiements en diminuant leur vulnérabilité aux importations de produits alimentaires. Or les efforts vers une plus grande autosuffisance alimentaire devraient freiner l'expansion des échanges mondiaux de produits agricoles dont dépend l'écoulement des surplus...

J. RIPERT

Les contradictions que vous signalez peuvent être illustrées par une anecdote récente. Lorsque le président de l'Uruguay est venu à New York l'automne dernier pour les cérémonies du quarantième anniversaire des Nations unies, il nous a fait part de sa colère à propos de la mésaventure dont son pays avait été victime. Il venait de négocier avec le Fond monétaire un accord qu'il jugeait à peu près satisfaisant pour restructurer la dette de l'Uruguay. Cet accord impliquait un vigoureux effort d'exportation. Or, au même moment, la conclusion d'un contrat de vente de viande uruguayenne sur le marché brésilien s'était heurtée aux surenchères de la CEE qui, par deux fois, avait baissé ses prix pour arracher le marché. La fureur du président était compréhensible, qui disait : « N'est-ce pas le bon usage des avantages comparatifs qu'un pays comme l'Uruguay, voisin du Brésil et doté d'une économie essentiellement agricole, exporte de la viande de bœuf au Brésil ? Qu'est-ce que les Européens viennent faire sur ce marché pour écouler des quantités de viande marginales pour eux mais cruciales pour nous ? ».

Ce cas parmi bien d'autres fait sentir à quel point les Gouvernements sont mal équipés pour prendre des décisions dont les répercussions sont mondiales. Dans les pays occidentaux, les Gouvernements ont appris à pondérer différents critères pour prendre des décisions d'ordre interne. Ils se demandent ce que les syndicats vont dire, ce que le patronat va penser, si cela implique des financements compatibles avec le budget, etc. La CEE a fait l'expérience des conséquences néfastes de politiques qui tiennent insuffisamment compte des effets en retour de la réaction des partenaires. En France on s'interroge au moins sur ce que la République fédérale d'Allemagne va dire ou faire. Lorsqu'on en vient au vaste monde on ne sait plus comment faire. Il n'y a plus ni règles ni institutions pour tirer une sonnette d'alarme, pour dire : « Attention, telle décision sectorielle va menacer une politique d'ajustement quelque part dans le monde. » Les Européens et les Américains, au lieu d'affronter directement les sacrifices entraînés par l'adaptation de leur agriculture, en recherchant un compromis interne sur la manière dont le coût doit en être partagé, les rejettent sur les paysans de pays beaucoup plus pauvres et aggravent encore des problèmes dramatiques dont ils n'ont même pas conscience.

M. AGLIETTA

Il ne suffit donc pas d'invoquer le libre échange pour faire progresser les échanges commerciaux entre les pays du Sud. Comment concilier les besoins d'organisation et les appels à réduire la bureaucratie ?

J. RIPERT

Beaucoup de pays en développement souffrent de procédures administratives trop compliquées. Des organisations, qui sont parfaitement rationnelles en logique, supposent pour fonctionner efficacement des cadres nombreux, compétents, insensibles à la corruption. Il y a quelques années, j'ai vu au Chili les étiquettes sur les bouteilles de vin. Chacune était découpée en quinze ou en dix-huit prix, parce qu'il y avait un prix différent dans chaque province. Je me suis dit ce jour-là : « Voilà une administration qui a trouvé sa limite ». On comprend que les Chicaco boys aient été écoutés lorsqu'ils sont venus dire : « Supprimez tout contrôle des prix ». Ils sont allés à l'autre extrême et ont provoqué des distorsions brutales dans les structures de production très dommageables à l'économie de ce pays.

La difficulté est que beaucoup de pays souffrent à la fois d'une sur et d'une sous-organisation. Des administrations trop faibles sont surchargées de tâches non stratégiques. Une prime à la fraude plutôt qu'à la création est donnée à beaucoup trop de gens. Il y a plus à gagner en contournant des règlements qu'en produisant.

Mais il n'y a en même temps pas assez de moyens publics pour mobiliser des initiatives et rassembler des entreprises éparses et trop rares dans une dynamique nationale. *A contrario* les histoires à succès du développement, depuis le Japon dans les années cinquante en continuant par la République de Corée et la Province de Taïwan ensuite, sont celles de pays moins administrés dans le détail que des pays plus pauvres, peut-être grâce à l'influence directe de la présence américaine. Mais ce sont des pays qui se sont dotés d'instances de planification très élaborées, qui ont fait jouer un rôle essentiel à l'investissement public et qui ont multiplié les impulsions étatiques pour promouvoir les exportations.

M. AGLIETTA

Pensez-vous que pour développer les échanges Sud-Sud une approche régionale, non pas calquée sur la Communauté européenne mais inspirée de l'Europe, serait utile en Amérique latine, par exemple, qui comprend déjà des économies assez diversifiées et pourvues de marchés intérieurs non négligeables ?

J. RIPERT

Il y en a eu depuis la fin des années soixante dans le bassin des Caraïbes, en Amérique centrale, entre les pays Andins.

M. AGLIETTA

Mais cela n'a pas très bien marché !...

J. RIPERT

Aucun des grands pays ne s'est impliqué dans ces associations. Contrairement à l'Europe, il y a le Brésil qui est à lui seul un continent, une économie trop vaste et trop puissante pour ne pas effrayer les partenaires éventuels. Ce sont les pays moyens qui se sont mis ensemble. Mais, justement, ces pays avaient des marchés étroits et peu ouverts. Plutôt que des marchés, on a mis en commun des systèmes de décisions. Or qui dit décisions à prendre ensemble, pour localiser des investissements par exemple, dit arbitrages politiques à faire entre Etats souverains. On retrouve au niveau régional ce qui fait échouer la coopération mondiale : l'identification des raisons d'accepter un sacrifice. Certes, l'économiste dira qu'un sacrifice aujourd'hui permet un bénéfice demain. Mais ce type d'argument ne peut suffire à faire agir des dirigeants politiques, surtout lorsque plusieurs pays sont simultanément concernés. Renoncer à un investissement sur son territoire met en jeu une question de prestige sans donner de garantie que les retombées futures éventuelles ne seront pas intégralement captées par le partenaire bénéficiaire de l'investissement.

Cependant des pays puissants comme le Brésil et l'Inde, dont les industries sont de plus en plus diversifiées et dont le potentiel de développement est énorme, exportent de plus en plus vers le Tiers Monde. Nous cherchons aux Nations unies notamment, par l'intermédiaire de nos commissions économiques régionales, à encourager les fréquentations intercontinentales pour multiplier les occasions d'échanges. Il faut que se mettent en place des missions pour le commerce, la gestion, la technologie, etc., entre le Brésil et l'Inde, par exemple, comme il y a eu des missions entre les Etats-Unis et l'Europe après la guerre. Certes ces prises de conscience vont moins vite que les réalités de l'échange. Mais elles doivent être entretenues pour exorciser la menace de replis qui seraient payés d'un prix très élevé, sur le plan économique comme sur le plan politique.

M. AGLIETTA

Les orientations que vous esquissez demandent qu'on améliore les moyens dont disposent les Nations unies pour prendre en charge des problèmes dont les solutions

sont à long terme. Or les actions des Nations unies sont beaucoup plus perçues comme des interventions à chaud pour désamorcer des crises que pour traiter de problèmes économiques à longue portée. Récemment une critique interne a été émise par le corps des inspecteurs communs des Nations unies à l'égard du manque d'efficacité des organismes fonctionnels. Etant spécialisées et mal coordonnées, les interventions de ces organismes ne procèdent pas d'une conception intégrée du développement. Un second aspect est le renforcement de l'action sur le terrain. L'intégration effective des différentes dimensions sectorielles pourrait être mieux réalisée par des organismes régionaux. Un troisième aspect est la limitation des capacités financières propres des Nations unies, ce qui amène à se poser des questions sur les relations délicates entre les Nations unies d'un côté, le FMI et la Banque mondiale de l'autre. Quelles sont vos réflexions sur ces différents problèmes internes au système des Nations unies ?

J. RIPERT

Vous avez dit l'essentiel sur les limites du système lorsque vous avez dit qu'il n'y a pas de capacité d'intégration. Ce n'est pas une surprise puisque le système a été voulu comme cela. Les pères fondateurs ne percevaient pas la nécessité d'une intégration. Les administrations nationales avaient alors encore des structures presque exclusivement sectorielles. Il y avait aussi d'autres raisons : d'une part l'ONU était destinée à être une institution universelle et les Anglo-Saxons ne voulaient pas partager avec les Soviétiques trop d'engagements politiques ; les Américains, qui avaient l'argent, ne voulaient pas d'autre part partager trop les responsabilités de la gestion avec des Européens dans le besoin. On a bien créé un Conseil économique et social, à côté du Conseil de sécurité, pour aider le secrétaire général dans ses tâches de coordination. Mais les institutions spécialisées, au premier rang le BIT, qui avait déjà bataillé avec succès lors de la création de la SDN pour limiter les pouvoirs de cette institution, ont mené à nouveau victorieusement combat pour ne pas être chapeautées par l'ONU.

Plus récemment les pays du Tiers Monde sont arrivés en force à l'Assemblée générale et ont insisté pour que le système ait une tonalité plus universaliste, donc plus tiers-mondiste. De leur côté les pays occidentaux ont pris conscience du désordre dans lequel se déroulaient les actions économiques et ont voulu plus de rigueur. Une alliance tacite s'est formée qui a permis de créer le poste que j'occupe actuellement, directeur général du développement et de la coopération économique internationale. Sa mission est d'aider le secrétaire général à conduire les activités de l'ONU elle-même et à coordonner les activités des agences spécialisées. Cette fonction de coordination exercée auparavant par un homme du Tiers Monde, a tout de suite rencontré des obstacles car les chefs des institutions spécialisées n'ont pas voulu reconnaître le leadership des Nations unies. Quant aux Occidentaux, ils ont été surtout vigilants pour contester toute tentative de l'assemblée générale d'empiéter sur les prérogatives du Fonds, de la Banque mondiale ou du GATT. La coordination par le haut n'a donc pas pu progresser. La coordination sur le terrain devait se réaliser en principe grâce à l'unicité des sources de financement : le programme des Nations unies

pour le développement en ce qui concerne l'assistance technique. Mais les pays donateurs ont souvent cédé aux sollicitations concurrentes des institutions spécialisées qui cherchaient à recevoir directement en dépôt des ressources financières. Il existe donc des éléments de fédération, mais les organes centraux de financement n'ont pas le contrôle de tous les fonds. Cet éclatement s'avère désastreux lorsque les pays bénéficiaires n'ont pas une ossature administrative assez forte pour se coordonner eux-mêmes. C'est dans les pays les plus pauvres, les plus dépendants de l'aide extérieure, que la gravité du problème est la plus grande. La gravité de la crise africaine a provoqué cependant des réactions positives. La médiation des représentants des Nations unies entre les pays affectés par la sécheresse, les pays donateurs et agences internationales a bien fonctionné.

La tâche des années qui viennent est d'étendre cette expérience bénéfique à l'ensemble des opérations d'aide au développement en Afrique et dans les autres pays à bas revenus avec la participation de la Banque mondiale. Mais, pour aller au-delà de l'aide technique, pour relier les problèmes commerciaux, économiques et financiers, la coordination inter-administrative ne suffit pas. Il faut l'adhésion d'hommes d'Etat. Je pense qu'il serait utile d'étendre aux relations Nord-Sud les types de rencontres au sommet, les contacts pragmatiques que les Occidentaux ont progressivement mis en place entre eux. Car des conflits ou des contradictions entre ceux qui s'occupent de commerce, de finances ou d'agriculture ne peuvent être traités qu'au sommet de la responsabilité politique. Le désenchantement qui a suivi la conférence de Cancun n'est pas une raison pour renoncer à s'engager dans cette voie. Pour que de telles initiatives réussissent, il faut que les problèmes d'énergie ou d'utilisation du progrès scientifique, par exemple, soient abordés d'un point de vue global et non pas seulement en fonction des intérêts des pays en développement. C'est un travers compréhensible du Tiers Monde de ne vouloir parler de problèmes globaux que dans la perspective d'un soutien au Tiers Monde. Aussi longtemps que les Nations unies seront perçues comme un organisme avant tout chargé de régler les problèmes du Tiers Monde, les interdépendances sur lesquelles j'ai insisté seront mal assumées. Car, si la solution aux difficultés présentes des pays du Tiers Monde implique aussi que les pays développés harmonisent davantage leurs politiques réciproques, ceux-ci ne le feront pas uniquement pour faire plaisir au Tiers Monde. Un développement plus solidaire de l'ensemble des nations passe par la conscience que l'intérêt de chacune est de prendre en considération les intérêts des autres.