

Il n'existe pas une "bonne" politique pour le développement

• Article paru dans *LE MONDE ECONOMIE* | 08.07.02 | par Ha-Joon Chang¹

Pour la plupart de ceux qui gouvernent l'économie mondiale aujourd'hui - décideurs des pays développés, chefs de grandes entreprises, organisations économiques internationales -, les pays en développement (PED) doivent adopter les "bonnes" politiques économiques et les modèles institutionnels dont les nations développées se sont servies pour assurer leur propre décollage : par exemple la libéralisation du commerce et des investissements, ou une protection légale sans faille des brevets et de la propriété intellectuelle. Beaucoup d'observateurs se sont certes interrogés sur le caractère approprié de ces réformes et de ces institutions pour les PED. Mais ces critiques ne se demandent qu'rarement si ce sont bien ces voies-là que les pays développés ont empruntées pour s'enrichir.

Or, contrairement aux croyances habituelles, les pays riches ne se sont pas historiquement développés en s'appuyant sur les réformes qu'ils prescrivent aujourd'hui. Presque tous ont usé de protections tarifaires et de subventions pour favoriser la croissance de leurs industries.

L'Angleterre et les Etats-Unis, censés avoir atteint les sommets de l'économie mondiale grâce à leurs politiques fondées sur la liberté des marchés et la libéralisation commerciale, sont en fait les pays qui ont utilisé le plus agressivement ces instruments. Entre les réformes de sa politique commerciale décidées par le premier ministre Robert Walpole en 1721 et sa décision d'ouvrir ses échanges commerciaux vers 1860, la Grande-Bretagne s'est appuyée sur des politiques commerciales et industrielles très dirigistes, comportant des mesures similaires à celles utilisées par le Japon et la Corée du Sud pour développer leurs industries. Pendant cette période, elle a protégé ses entreprises bien plus qu'elle ne le fit la France, supposée constituer le contrepoint dirigiste d'une Grande-Bretagne paradigme du marché. Ce qui fit dire à Friedrich List, le grand économiste allemand du milieu du XIXe siècle, que la Grande-Bretagne, prêchant le libre marché à des pays moins avancés comme l'Allemagne et les Etats-Unis ressemblait à quelqu'un qui essaierait de "retirer l'échelle" grâce à laquelle il avait atteint le sommet.

Les Etats-Unis ont une histoire tout aussi "sombre" à cet égard. Entre le milieu du XIXe siècle et la deuxième guerre mondiale, ils ont constitué l'économie la plus fortement protégée du monde. Ce furent des penseurs américains tels qu'Alexander Hamilton, le premier secrétaire au Trésor des Etats-Unis, qui les premiers élaborèrent systématiquement l'argument dit des "industries naissantes", justifiant la protection des entreprises manufacturières dans les pays moins développés. En protégeant leurs industries, les Américains allaient contre les conseils d'éminents économistes tels qu'Adam Smith et Jean-Baptiste Say, qui voyaient l'avenir du pays dans l'agriculture. Cependant, ils connaissaient la véritable nature du jeu. Ils savaient que la Grande-Bretagne avait acquis son avance économique grâce aux mesures de protection et aux subventions, et donc qu'ils devaient faire de même s'ils voulaient réussir un tant soit peu.

Critiquant les recommandations britanniques en faveur de la libéralisation commerciale, Ulysses Grant, le héros de la guerre de Sécession et président des Etats-Unis entre 1868 et 1876, avait répliqué que *"dans deux cents ans, quand l'Amérique aura extrait de la protection tout ce qu'elle peut en tirer, elle aussi se mettra à libéraliser son commerce"*. Lorsque, après la seconde guerre mondiale, les Etats-Unis atteignirent le premier rang économique, ils commencèrent également à "retirer l'échelle" en prônant la libéralisation de leur commerce aux PED.

L'histoire est identique en matière d'essor institutionnel. Lors des premières étapes de leur croissance, les pays riches d'aujourd'hui ne disposaient en rien d'institutions "basiques" telles qu'une administration professionnelle, une banque centrale, un cadre légal pour les brevets et la propriété intellectuelle. Ce fut seulement après 1883 que le gouvernement fédéral américain commença à recruter ses employés selon un processus concurrentiel. La banque centrale, institution chère au cœur des économistes défenseurs du marché, n'est pas apparue avant le début du XXe siècle dans la plupart de ces pays. La Réserve fédérale américaine n'a été créée qu'en 1913, et la banque centrale italienne n'a pas disposé du monopole d'émission monétaire avant 1926. De nombreux pays n'ont pas permis les brevets d'inventions étrangères avant la fin du XIXe siècle. En particulier, la Suisse et la Hollande refusèrent de mettre en place un droit des brevets jusqu'en 1907 et 1912 respectivement, malgré les pressions internationales, "volant" ainsi les technologies inventées à l'étranger.

On peut alors logiquement se demander si les recommandations faites aujourd'hui par les pays riches n'ont pas le même objectif... Ce n'est en effet nullement une coïncidence si la croissance économique est devenue plus difficile durant les deux dernières décennies. C'est durant cette période que les pays riches ont commencé à mettre la pression sur les PED afin que ceux-ci adoptent un prétendu "standard mondial" en matière de politiques et d'institutions.

Comment changer cela ? Premièrement, les faits historiques concernant les expériences réelles des pays développés devraient être davantage rendus publics. Pas seulement pour réhabiliter la vérité, mais aussi pour permettre aux PED d'effectuer des choix mieux informés. Deuxièmement, il faut admettre que les recettes orthodoxes ne marchent pas et qu'il n'existe pas de "modèle" que chacun devrait appliquer. Troisièmement, les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) devraient être réécrites de sorte que les PED puissent utiliser plus activement les tarifs et les subventions pour leur essor industriel. Enfin, un meilleur fonctionnement des institutions doit être encouragé. Cependant, il ne peut être assimilé à l'imposition précipitée à tous les pays d'un ensemble d'institutions préalablement fixé, car le développement institutionnel est un processus lent et coûteux.

S'ils ont la latitude d'adopter les politiques économiques et les institutions les mieux appropriées à leurs conditions spécifiques, les PED seront capables de s'en sortir plus rapidement. A long terme, cela bénéficiera aussi aux pays riches, en augmentant leurs opportunités en matière de commerce et d'investissement. Le fait que ces Etats ne comprennent pas cette analyse constitue la vraie tragédie de notre époque.

¹ Ha-Joon Chang enseigne à la faculté d'économie de l'université de Cambridge. Cet article s'appuie sur son livre, *"Kicking Away the Ladder - Development Strategy in Historical Perspective"*, publié par Anthem Press (Londres, juin 2002).