

Le partage du gâteau économique



Daron Acemoglu and James A. Robinson

Economic Origins of Dictatorship and Democracy

Cambridge University Press, 2005,
540 pages, 28 \$ (relié)

Francis Fukuyama est connu pour avoir déclaré que la démocratie, au même titre que le capitalisme de marché, annonçait la «fin de l'histoire». H.L. Mencken, quant à lui, opte pour le cynisme : «La démocratie est la croyance pathétique que de l'ignorance individuelle puisse jaiillir la sagesse collective», dit-il. Cependant, la démocratie n'est ni inévitable, comme le prétend Fukuyama, ni à considérer comme un aboutissement qu'il conviendrait d'éviter à tout prix, comme semble l'insinuer Mencken. Le débat est donc largement ouvert sur ces questions fascinantes : pourquoi et comment la démocratie apparaît-elle? Et pourquoi s'enracine-t-elle dans certaines sociétés, à certaines époques, et n'y fait que de brèves apparitions à d'autres? Daron Acemoglu et James Robinson réussissent à apporter des réponses simples et précises.

Les dénouements politiques, tels que la démocratie et la dictature, dénotent l'existence d'un conflit fondamental entre les élites et les masses sur le partage du gâteau économique. Chaque groupe veut accroître sa part, mais ce sont les élites qui décident. Si ce partage est relativement aisément aujourd'hui, rien ne garantit qu'une promesse de partage sera tenue. Selon la thèse défendue par les auteurs, l'extension du droit de vote est une manière plus crédible d'accepter le partage du gâteau qu'une simple promesse : en effet, il est plus facile de revenir sur une promesse

de distribuer davantage de nourriture que sur celle d'accorder le droit de vote. La première est une politique, la seconde une institution.

Les auteurs analysent les circonstances dans lesquelles les élites acceptent d'étendre le droit de vote au lieu de maintenir la dictature. L'inégalité est un facteur déterminant : plus une société est inégalitaire, plus l'établissement de la démocratie a des chances de garantir le partage des richesses par voie de redistribution, ce qui accroît le coût de la démocratisation. Le type de biens que possèdent les élites joue aussi un rôle important. Si, en démocratie, les masses peuvent facilement procéder à des expropriations (des terres, par exemple), le passage à la démocratie peut être plus coûteux pour les élites. Le mal qu'a la démocratie à s'implanter en Amérique latine tient en grande partie à l'ampleur des inégalités et à la forte vulnérabilité des biens.

Si les élites ne veulent pas céder le pouvoir, leur capacité de résistance sera déterminée par la facilité et l'efficacité avec lesquelles les masses peuvent remettre en question le *status quo*. Si les masses peuvent se rassembler facilement en surmontant les problèmes de l'action collective, procéder facilement à des expropriations sans détruire les bases de la création future de richesse, elles seront plus enclines à passer à l'action, contrairement à ce qui se passe dans les sociétés agraires, où les masses sont dispersées et moins faciles à organiser. Cependant, avec l'avènement de l'industrie manufacturière et l'urbanisation, les problèmes de l'action collective sont plus faciles à surmonter.

Que disent les faits?

Que valent ces explications face à l'expérience vécue? les auteurs ont appliquée leur théorie à quatre cas : Angleterre, Argentine, Singapour et Afrique du Sud. Ils constatent que la théorie correspond d'assez près à l'expérience historique, ce qui est rassurant, vu que la liste de pays peut être considérée comme représentative. Pourtant, on peut regretter que les auteurs n'aient pas élargi le champ de leurs études de cas.

L'Inde, qui, contre vent et marée, est parvenue à maintenir en place un régime démocratique, fait singulièrement exception à presque toutes les

théories sur la démocratie et déconcerte les politologues. Les auteurs n'ont rien à dire de l'expérience indienne.

L'Inde reste essentiellement une société agraire, caractérisée par un niveau très faible d'alphabétisme, de fortes inégalités et, jusqu'à une période récente, une très petite classe moyenne. Pourtant, l'Inde reste une démocratie. Pourquoi? Et pourquoi le Pakistan, qui a démarré à peu près au même point, n'a-t-il pas suivi le même chemin?

Les auteurs ne parlent pas du Moyen-Orient et de ses pays pétroliers, où l'absence de démocratisation demanderait analyse et explications. Cette omission est particulièrement surprenante, étant donné l'importance et la pertinence de la théorie pour ces pays : les économies pétrolières fournissent peut-être l'exemple type de rentes considérables perçues par les élites, lesquelles entendent les préserver en résistant à toute démocratisation.

Acemoglu et Robinson ne tiennent guère compte des objectifs ou des sources de conflit non économiques. Selon Amartya Sen, la liberté, y compris la liberté politique, est et doit être un objectif indépendant du développement. L'homme ne vit-il que de pain? Le bien-être économique est peut-être l'opium des Singapouriens (ce que certains contestent), alors que l'Inde, État pauvre et inégalitaire, s'est révoltée lorsque Indira Gandhi tenta de restreindre les libertés individuelles.

Pour finir, un reproche concernant la structure du livre. Si les parties plus mathématiques avaient été traitées séparément, le livre aurait pu être plus accessible au généraliste curieux tout en restant une référence pour le spécialiste. Mais ce ne sont là que des broutilles face à l'ambition des auteurs : proposer une explication de la démocratie qui soit simple, cohérente et, ce qu'il faut saluer, susceptible d'être contredite. Les auteurs ont osé se poser en cibles. Il faut s'attendre à ce que les pinailleurs et les cassandres ne se priveront pas de les attaquer. Et c'est tant mieux. Si leur travail résiste à l'assaut, ce qui est probable, ce sera un succès non seulement pour Acemoglu et Robinson, mais aussi pour l'économie et ses méthodes.

Arvind Subramanian

Chef de division

Département des études du FMI

Fuite ou récupération des cerveaux?

Devesh Kapur and John McHale

Give Us Your Best and Brightest

Center for Global Development, Washington, D.C., 2005, 246 pages, 22,95 \$ (broché)

Face à l'intensification de la concurrence sur le marché mondial, les multinationales des pays riches recrutent partout de nouveaux talents. Cette évolution soulève une kyrielle de questions. L'émigration de travailleurs qualifiés des pays en développement a-t-elle pour effets de retarder la croissance économique, d'aggraver la pauvreté et d'empêcher les progrès démocratiques? Ou encourage-t-elle l'acquisition de compétences, les transferts de fonds et le retour des travailleurs qualifiés et des entrepreneurs? Devesh Kapur et John McHale apportent un éclairage sur ces questions, entre autres, dans leur ouvrage bien écrit, qui arrive à point nommé et contribue utilement au débat actuel sur ce thème.

«La Chine, la Corée et l'Inde ont toutes bénéficié du retour de migrants qualifiés.»

La demande accrue de main-d'œuvre qualifiée par les pays riches est le résultat du vieillissement de leurs populations et de la prospérité, mais aussi de leur volonté de conserver un avantage compétitif dans les secteurs à forte valeur ajoutée fondés sur le savoir. Mais ce ne sont pas les seules raisons. Les compétences sont aussi nécessaires à l'innovation et à la création d'emplois. Ces facteurs (et bien d'autres) contribuent à faire converger l'intérêt des pouvoirs publics et des employeurs en faveur de l'immigration qualifiée, mais la résistance des syndicats nationaux est souvent trop faible. Ces pressions migratoires ne disparaîtront pas. Elles peuvent toutefois être atténuées si les pays riches investissent davantage dans leur capital humain national et si les pays en développement utilisent



mieux les compétences sous-évaluées de leurs émigrants potentiels.

Si l'émigration de main-d'œuvre qualifiée implique l'érosion du capital humain, comment mesurer cette érosion? Kapur et McHale soulignent à juste titre que les indicateurs traditionnels — années d'études ou niveau d'éducation — ne renseignent guère à cet égard. La qualité ne se mesure pas uniquement à l'excellence de la formation, mais aussi à sa pertinence. Dans nombre de pays en développement, un décalage entre les compétences requises sur le marché du travail et le contenu des programmes éducatifs engendre un problème de «trop-plein de cerveaux». Cet ouvrage bien documenté aurait gagné à s'intéresser de plus près à cette question.

Les auteurs ont tendance à surestimer ce que peuvent apporter la diaspora et les transferts de fonds des émigrés — peut-être un signe de l'euphorie actuelle à ce sujet. L'expérience montre que, lorsque l'économie des pays en développement commence à décoller et que l'optimisme prévaut, la diaspora sera plus encline à renouer avec son pays d'origine, ce qui précède souvent le retour de migrants qualifiés et ayant réussi. La Chine, la Corée et l'Inde ont toutes bénéficié du retour de migrants qualifiés et du soutien de leur diaspora une fois leur décollage économique amorcé, mais avant cela, leurs efforts pour obtenir cet appui ont largement échoué. L'expérience de ces pays montre que, si un environnement politique et macroéconomique stable fait défaut, la diaspora ne s'impliquera pas. La diaspora «ne suffit pas à améliorer les perspectives de développement d'un pays».

Il en va de même des transferts de fonds. En 2004, les pays en développement auraient reçu 160 milliards de dollars de transferts — une somme considérable qui a certainement amélioré la situation des laissés-pour-compte. Mais si l'économie manque de souplesse, les conditions macro-économiques sont inadéquates et le climat des affaires n'est pas favorable, la croissance induite par les transferts sera confinée à des zones locales et à quelques centres urbains. Par ailleurs, les pays tributaires des transferts restent vulnérables aux chocs externes.

Les auteurs reconnaissent qu'il est impossible de parvenir à un jugement tranché sur les questions de migration qualifiée. Ils concluent néanmoins que le départ des rares talents pénalise un pays qui en a besoin pour son développement à long terme. Mais ils expliquent aussi pourquoi les effets peuvent varier d'un pays à l'autre, avant de dresser une liste des mesures judicieuses à prendre pour atténuer l'effet négatif du départ de la main-d'œuvre qualifiée sur les pays pauvres.

Pourtant, et cela n'est pas dit, la réussite de ces mesures suppose une action simultanée et concertée sur plusieurs fronts des différents acteurs concernés. Par exemple, les mesures de maîtrise de l'immigration sont vouées à l'échec si elles sont prises isolément. La décision des pays riches de ne plus recruter de médecins africains n'a pas de sens si elle ne s'accompagne pas de l'instauration de conditions leur permettant de rester chez eux pour y exercer leurs compétences. Pour être efficace, toute action concertée doit s'appuyer sur un cadre choisi d'un commun accord entre pays riches et pauvres. Ce cadre fait aujourd'hui défaut. C'est le principal argument en faveur de la création d'une nouvelle organisation mondiale des migrations (à laquelle les auteurs font référence). Cet ouvrage intelligent et visionnaire, quoique limité aux migrants qualifiés, alimentera la réflexion et contribuera à la réalisation de cet objectif.

Bimal Ghosh

Consultant international pour les questions de migration, de commerce et de développement, Ancien Directeur principal du Système des Nations Unies pour le développement

Les risques à peser



Kern Alexander, John Eatwell,
and Rahul Dhumale

Global Governance of Financial Systems

The International Regulation
of Systemic Risk

Oxford University Press, 2006,
328 pages, 45 \$ (relié)

La jaquette de l'ouvrage *Global Governance of Financial Systems* assène que «la structure actuelle de la réglementation financière internationale ... est inefficace, fragmentée, manque de légitimité politique ... et ne parvient pas à gérer le risque systémique», mais ce raccourci ne rend pas justice à la finesse de l'analyse que font les auteurs des dilemmes posés par l'amélioration de la supervision financière mondiale. Kern Alexander, John Eatwell et Rahul Dhumale ont réuni leurs compétences économiques, financières et juridiques pour écrire un ouvrage instructif qui traite deux questions distinctes : premièrement, comment la communauté financière internationale peut-elle améliorer la réglementation et la surveillance prudentielle? Deuxièmement, qui supervise le risque systémique dans le système financier mondial, et avec quelle efficacité?

L'amélioration de la supervision financière est voulue par les pays eux-mêmes. Presque toujours, ce sont les suites de crises douloureuses — et non les délégations des institutions financières internationales (IFI) — qui ont contraint les gouvernements

à être plus exigeants en la matière. Les pays frappés par les crises et peu au fait des questions de stabilité financière ont souhaité mettre à profit l'expérience des autres pays. Ils ont aussi demandé aux différentes IFI, chacune selon ses compétences propres. Il y avait, d'une part, celles qui définissaient les normes (comme le Comité de Bâle, qui a élaboré les Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace) et, d'autre part, celles qui les faisaient respecter (essentiellement le FMI avec le concours de la Banque mondiale). En 1998, le groupe des sept pays les plus industrialisés créa le Forum de stabilité financière afin de réunir les principaux acteurs et donner un élan politique décisif au processus.

plus efficaces que les mécanismes globaux de réglementation. Les auteurs expliquent comment des normes juridiques internationales souples et non contraignantes peuvent inciter les législateurs des différents pays à façonner la réglementation nationale sur le modèle des meilleures pratiques internationales, et dissuader ainsi les sociétés financières puissantes implantées dans différents pays de prendre des risques excessifs.

La plupart des parties concernées diraient que ces arrangements *sont* efficaces — et que ce qui a été accompli depuis dix ans dépasse de loin les attentes initiales. Aujourd'hui, les éléments nécessaires à la création d'un système financier stable et efficace sont mieux compris. Le PESF a peut-être joué un rôle à cet égard. Un rapport récent du Bureau indépendant d'évaluation du FMI estime que ce programme peut être amélioré, mais reconnaît qu'il a contribué à promouvoir un dialogue politique interne dans de nombreux pays, ce qui a renforcé l'influence des réformateurs sur le terrain.

L'autre grande question posée par les auteurs, qui concerne la qualité de la surveillance systémique, est beaucoup plus délicate. Ils ont sûrement raison d'affirmer que le risque systémique est encore un danger très présent pour l'économie mondiale et doit donc rester au premier rang des préoccupations des IFI et autres instances. Leur analyse de l'interaction entre risques microéconomiques et développements macroéconomiques et leurs descriptions détaillées d'épisodes systémiques potentiels sont particulièrement instructives. Une crise comporte presque toujours une bonne dose d'inattendu. Les menaces qui ont pesé sur la stabilité financière ces dix dernières années émanaient de crises presque simultanées sur plusieurs marchés émergents de taille moyenne. La prochaine crise sera probablement différente. C'est pourquoi flexibilité et pragmatisme sont si importants pour la gouvernance mondiale du système financier.

Philip Turner
*Banque des règlements
internationaux*

«Le risque systémique est encore un danger très présent pour l'économie mondiale.»

Les auteurs considèrent toutefois que cette répartition des tâches a abouti à une fragmentation excessive et «manque de légitimité politique». C'est en partie vrai. Il est également vrai que la Banque des règlements internationaux (BRI) et plusieurs comités chargés d'élaborer des normes ne sont contrôlés par aucun organe universel. Or, le FMI répond pratiquement à ce critère. Avec la Banque mondiale, il a élaboré le programme d'évaluation du secteur financier (PESF) en 1999. S'appuyant sur l'expertise des places financières des pays développés, ce programme permet de réaliser, sur une base volontaire, des examens détaillés des secteurs financiers nationaux. Comme dans le cas de la BRI, le FMI sait que, le processus ayant été engagé il y a dix ans seulement, il reste beaucoup à faire pour atteindre les pays émergents. Mais l'efficacité pragmatique ne doit pas être sacrifiée au nom d'une meilleure représentativité.

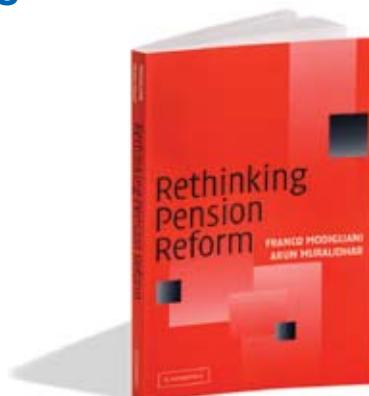
L'essentiel est que les ententes informelles peuvent être beaucoup

Le coût des retraites

Le débat sur la réforme des pensions traverse une période turbulente. Suivant l'exemple de nombreuses sociétés britanniques, de grandes entreprises américaines non seulement excluent les nouveaux employés de leurs régimes de retraite à prestations déterminées (qui garantissent au participant une prestation mensuelle précise à vie après son départ en retraite), mais encore cessent toute contribution aux régimes à prestations déterminées du personnel en place. Elles préfèrent les régimes à cotisations définies (où les prestations sont fondées sur le montant versé, le risque étant ainsi transféré de l'État ou de l'entreprise à l'individu).

L'administration Bush souhaite-rait intégrer des comptes privés au système américain de sécurité sociale à prestations déterminées, et de nombreux pays européens ont choisi, en plus des réformes paramétriques visant à réduire les prestations et à reculer l'âge de la retraite, d'instituer un second pilier en encourageant les comptes personnels. Par ailleurs, au Chili, premier pays à avoir adopté des comptes obligatoires à cotisations déterminées, les réformes ont, de l'avis général, été onéreuses et inadéquates pour les cotisants sans pour autant réduire les dépenses publiques vingt ans après leur introduction.

C'est dans ce contexte que paraît une nouvelle étude réalisée par le regretté prix Nobel Franco Modigliani et Arun Muralidhar (économiste et gestionnaire de portefeuilles d'investissement). Son but est de clarifier les principales questions soulevées par la réforme des régimes de retraite publics actuels (en s'appuyant sur le cas des États-Unis et de l'Espagne) et par l'élaboration de nouveaux systèmes, notamment les rôles respectifs de leurs diverses composantes. Les premiers chapitres expliquent les termes et concepts de base, présentent d'autres régimes de retraite possibles et examinent les objectifs multiples d'un système de retraite, les types de risques auxquels



Franco Modigliani and Arun Muralidhar

Rethinking Pension Reform

Cambridge University Press, 2005,
272 pages, 24,99 \$ (broché)

ces systèmes et leurs participants sont exposés, ainsi que les questions de distribution inter- et intragénérationnelle. Enfin, les auteurs donnent leur conception du «système idéal».

Il est évident que des changements s'imposent. Nombreux sont les pays industriels et en transition dont les régimes de pension alourdiront les déficits publics lorsque la génération du baby-boom atteindra l'âge de la retraite, après des décennies de faible natalité. Beaucoup de pays émergents, dont les plus peuplés (Chine et Inde), refléchissent également à de nouveaux régimes de retraite publics qui répondent aux besoins de leurs populations vieillissantes.

Une proposition nouvelle et audacieuse

Prenant le contre-pied des idées qui ont le vent en poupe aujourd'hui, les auteurs osent préconiser une réforme et une restructuration raisonnables des systèmes à prestations déterminées. Ils prônent un système à deux piliers, public et privé. Le premier serait fondé sur un régime obligatoire à prestations déterminées; géré par l'État, il reposera sur les cotisations et la capitalisation, avec un taux réel garanti de rendement sur les cotisations fixes — accompagnées de cotisations supplémentaires facultatives. Au besoin, les taux pourraient

varier pour maintenir le niveau de prestations garanti. Un pilier privé, fondé sur des comptes individuels facultatifs, viendrait compléter le pilier public.

Cette proposition tient compte du rôle que le régime de retraite public devrait jouer pour garantir un taux de remplacement minimum (même modeste). Ses auteurs insistent sur l'importance de maîtriser les frais de gestion des comptes individuels — une faiblesse fondamentale du système chilien — et sur la nécessité de concevoir de nouveaux instruments financiers pour atténuer certains des principaux risques. Cette proposition est-elle viable? Les gouvernements pourront-ils relever

«Prenant le contre-pied des idées qui ont le vent en poupe aujourd'hui, les auteurs osent préconiser une réforme et une restructuration raisonnables des systèmes à prestations déterminées.»

les taux de cotisation si nécessaire? Les rendements garantis par le régime public décourageront-ils l'épargne privée? Il faudra répondre à ces questions, entre autres, pour déterminer si la solution proposée dans cet ouvrage au casse-tête des retraites est meilleure que les autres options discutées actuellement.

Peter Heller
Directeur adjoint
Département des finances publiques du FMI