

Les Politiques Macro-Economiques et le Système Alimentaire

Il semble que les analystes de la politique alimentaire aient assez de soucis à se faire avec la consommation alimentaire et la nutrition, la production de nourriture et la création d'emplois ruraux, la formation des prix alimentaires intérieurs et l'efficacité du stockage, la transformation et les effets des prix internationaux à la fois sur les prix intérieurs et sur les coûts d'opportunité des politiques intérieures. Sans aucun doute, «présenter les problèmes de manière adéquate» dans tous ces domaines est une tâche de taille et concevoir des politiques efficaces pour résoudre ces questions une tâche encore plus ardue. Peu de pays sont aussi avancés dans la compréhension et la mise en œuvre de politiques cohérentes conçues pour atteindre les quatre objectifs fondamentaux du secteur alimentaire. Il est certainement possible de faire beaucoup pour améliorer les politiques et les résultats sectoriels sans regarder au delà des secteurs micro-économiques.

Et pourtant, ce n'est pas assez. A long terme, les forces macro-économiques sont trop subtiles et trop puissantes pour pouvoir être vaincues par des stratégies limitées aux secteurs micro-économiques. Quand elles travaillent dans des directions différentes, comme c'est le cas dans de nombreux pays en développement, un milieu macro-économique défavorable finira par éroder même les meilleurs plans de consommation, de production ou de commercialisation. Un exemple simple qui intègre les problèmes des trois secteurs dans un contexte global en illustre la raison.

Avant que le riz puisse être mangé, il doit d'abord être cultivé puis transformé en riz décortiqué, préféré par les consommateurs. La manière exacte dont le décortiquage est réalisé est en fait très importante parce qu'elle affecte les emplois, la distribution des revenus, la quantité de riz mis à la disposition des consommateurs (ou la quantité de riz importée ou exportée) et les incitations aux producteurs à cultiver le riz. L'éven-

tail des technologies disponibles pour décortiquer le riz est très varié – depuis le broyage à la main avec un bâton dans une buche évidée jusqu'à des machines à décortiquer très sophistiquées et très chères à passages multiples intégrées avec des installations de séchage et de stockage à grande échelle qui fournissent un contrôle optimal du grain de riz de la livraison après la récolte à la mise en emballage pour les consommateurs.

Les installations de décortiquage du riz entre ces deux extrêmes vont d'usines très petites et autonomes, qui permettent une économie de travail par rapport au broyage à la main avec des dépenses en capital modérées, à des usines plus importantes, qui deviennent progressivement plus chères, plus économes en main-d'œuvre et plus efficaces du point de vue technique dans la transformation du riz paddy en riz décortiqué. Le choix n'est pas restreint aux extrêmes bien que chacun d'entre eux puisse être approprié dans des circonstances particulières. Le choix est étendu. Il y a la possibilité de trouver exactement la combinaison parfaite de coûts d'investissements, d'utilisation de la main-d'œuvre et d'efficacité technique convenant à un environnement local particulier.

Quel est le choix approprié de technique pour le décortiquage du riz? Les techniques qui coûtent plus cher en termes d'investissements par tonne de capacité de décortiquage sont aussi les plus efficaces techniquement. Pour chaque tonne de riz brut, les installations plus sophistiquées produisent du riz de meilleure qualité avec moins de pertes. Les usines plus petites et moins chères nécessitent toutefois plus de main-d'œuvre par tonne de capacité et créeront plus d'emplois que celles à grande échelle. Si l'entrepreneur privé essaie de prendre une décision sur l'investissement dans une usine de décortiquage de riz, demander quelle technique est appropriée est analytiquement semblable à demander comment les fermiers devraient produire leurs cultures – la décision choix-facteur analysée dans le chapitre 3 avec l'isoquante de la figure 3.2. Lorsque le secteur privé prend la décision d'investissements dans le contexte des prix du marché, la technique la moins chère par tonne de produit est mise en œuvre.

Comme les prix des engrais et du riz confrontant l'agriculteur dans le chapitre 3, les prix affectant la décision du décortiqueur de riz ne sont pas fixés par les seules forces du marché, mais sont sensibles à l'influence de la politique. Les calculs du minotier dépendent de presque toutes les variables macro-économiques importantes dans un pays: les taux de change, les taux d'intérêt, le niveau des salaires et les prix du riz. Les taux de change dictent le coût du matériel importé pour l'usine de décortiquage de riz, les taux d'intérêt déterminent le coût d'un emprunt pour payer les machines et le bâtiment, le niveau des salaires détermine le coût de la main-d'œuvre pour faire marcher l'usine devenue opérationnelle et les prix du riz engendrent la valeur du riz décortiqué addi-

tionnel produit à partir de chaque tonne de riz paddy grâce à des installations techniquement plus efficaces.

Quand la macro-politique écarte ces prix importants de leur valeur d'équilibre basée sur l'abondance et la rareté intérieures relatives des facteurs à un moment donné, l'impact sur le choix de la technique peut être très important. Quand les prix des céréales sont maintenus à bas niveau, les installations de stockage et de transformation qui économisent du grain ne sont plus aussi rentables; peu d'investissements sont faits pour économiser du grain et peu d'efforts de gestion s'exercent pour faire fonctionner efficacement les installations disponibles. Quand les taux d'intérêt sont fortement bonifiés et le niveau des salaires pour les travailleurs non-spécialisés est relevé par la législation, des usines à grande échelle et à forte intensité de capital sont mises en place au milieu d'un chômage étendu. Si les devises étrangères sont affectées à des investisseurs privilégiés et à bas prix, ils investiront fortement en matériel d'importation, ce qui tend à supprimer des emplois, alors que d'autres investisseurs écartés de cette affectation risquent de ne même pas pouvoir acheter les pièces détachées pour leur camion ou leur usine à petite échelle. Bien que l'exemple considéré ici ait trait à des usines de décorticage de riz, l'impact des distorsions des macro-prix sur les investisseurs intérieurs s'étend évidemment à presque tous les secteurs.

Pour que les analystes puissent déterminer à la fois l'impact des macro-politiques déjà en place sur les investisseurs privés et la technique de décorticage appropriée pour maximiser la rentabilité sociale, deux problèmes séparés doivent être étudiés. Premièrement, l'analyse de la rentabilité sociale des techniques possibles indiquera laquelle ajoute le plus à la valeur sociale du riz décortiqué par rapport au riz brut. Deuxièmement, l'analyse inclura le calcul des affectations budgétaires nécessaires pour adapter le niveau désiré des macro-prix reflétant la rentabilité sociale aux prix réels du marché que les investisseurs privés utiliseront pour prendre leurs décisions. La détermination du niveau désiré de ces prix place le problème des investissements appropriés dans le décorticage du riz dans un contexte social plus large.

La réponse à la question de savoir quelle technique est appropriée en termes sociaux plutôt que privés dépend de la façon dont la Société considère la création d'emplois, les utilisations alternatives de budget d'investissements et les devises étrangères nécessaires pour payer les machines de décorticage et le riz importé pour remplacer celui perdu pendant la transformation quand une usine techniquement moins efficace est choisie. En d'autres termes, quelle est la valeur de rareté du travail? Quel est le coût d'opportunité du capital? Quelle est la capacité de la Société à produire des biens exportables afin de pouvoir importer?

L'analyse empirique de ces questions montre souvent que les prix en cours sur le marché divergent des coûts d'opportunité sociaux. Dans la

terminologie du Tableau de programmation du chapitre 3, les prix de référence pour la main-d'œuvre, le capital et les devises étrangères peuvent être différents des valeurs du marché utilisées par les responsables de décisions de l'économie privée. C'est parfois le cas à cause d'interventions des pouvoirs publics.

Par exemple, si les taux d'intérêt sont bonifiés dans l'espoir de susciter des investissements en usine et en équipement modernes, les décortiqueurs de riz achèteront peut-être des installations sophistiquées du point de vue technique mais difficiles à gérer dans une économie rurale traditionnelle où l'infrastructure commerciale n'est pas adéquate pour satisfaire les besoins journaliers en facteurs de production d'une grande unité moderne. Les coûts financiers privés sont alors faussés par la politique des pouvoirs publics.

Ou bien, dans le cas d'un chômage rural étendu, le coût social d'employer de la main-d'œuvre peut être très inférieur au niveau réel des salaires pour les raisons énumérées dans le chapitre 3. Ici, l'échec se trouve dans le mécanisme commercial lui-même et les responsables politiques pourront alors peut-être chercher des interventions destinées à diminuer la rentabilité des usines à plus forte intensité de capital et plus économes en main-d'œuvre de façon à créer plus d'emplois.

Ces décisions politiques comportent plusieurs compromis importants. Le maintien des salaires à haut niveau aidera ceux qui ont un emploi, mais risque de pousser les compagnies à choisir des techniques utilisant peu de main-d'œuvre. Abaisser autoritairement les taux d'intérêt peut empêcher ceux qui possèdent des capitaux de recevoir de fortes rémunérations pour leur épargne, mais risque aussi de diriger les capitaux vers des utilisations non productives. De plus, combler un fossé entre les prix sociaux et privés pour des facteurs de production et des produits importants exige généralement des subventions des pouvoirs publics. Par conséquent, trouver l'environnement politique approprié du point de vue social dépend de la difficulté de se procurer les ressources pour payer ces subventions budgétaires.

Ces subventions peuvent être utilisées pour diminuer la marge de commercialisation et réduire le dilemme des prix alimentaires, mais, en même temps, elles favoriseront aussi les investissements dans des usines plus efficaces techniquement qui suppriment des emplois. Seules les usines efficaces du point de vue technique peuvent résister à la pression causée par des marges très faibles entre les prix du riz paddy et du riz décortiqué. Les politiques des prix qui diminuent les prix intérieurs du riz favoriseront les consommateurs aux dépens des producteurs, mais les prix plus bas du riz aideront aussi les usines de décorticage à forte intensité de main-d'œuvre. Ces usines plus petites ont plus de pertes et produisent généralement un produit de qualité inférieure. Des compromis clairs et évidents sont apparents dans ce choix.

Les politiques gouvernementales conditionnent fortement l'environnement général dans lequel sont prises les micro-décisions des consommateurs, des producteurs et des agents commerciaux dans le système alimentaire. Quand on se rend compte que les politiques fiscales et monétaires sont intimement liées aux valeurs réelles des prix des facteurs déterminés par la politique, il devient clair que la politique macro-économique a une influence subtile sur la structure des incitations et des résultats dans tout le système alimentaire. Surtout à long terme, la politique macro-économique détermine le taux de croissance des secteurs urbains et ruraux et conditionne également la structure de cette croissance. En particulier, le degré de création d'emplois et la répartition des revenus (et de la consommation alimentaire) dépendent davantage de la politique macro-économique que des investissements sectoriels et de la conception des projets.

Un dilemme majeur existe dans ce rôle puissant de la macro-économie parce que les conséquences à court terme d'une politique de répartition des revenus sont souvent opposées à ses effets à long terme. Par conséquent, le dilemme des prix alimentaires qui est au centre de la plus grande partie de ce livre a son parallèle dans la politique générale. A cause des relations importantes et à double sens entre la politique alimentaire et la politique générale, il est nécessaire d'intégrer le dilemme des prix alimentaires dans ce compromis fondamental «justice-efficacité» en macro-politique, tâche entreprise plus loin dans ce chapitre. Passer en revue les notions élémentaires de macro-économie dans un contexte de politique alimentaire est d'abord indispensable. Les analystes ne devraient pas espérer en obtenir les aptitudes nécessaires pour concevoir de meilleures politiques générales, mais plutôt les idées et la terminologie nécessaires pour participer au débat sur les réformes de macro-politique. Ces réformes ont d'énormes implications pour le secteur alimentaire.

La Macro-Economie et les Macro-Politiques

Comprendre la relation entre le système alimentaire et la macro-économie aide les responsables à identifier les questions de politique et l'éventail de choix possibles. Un ensemble déformé de macro-politiques – qui comprend normalement une inflation rapide, un taux de change surévalué, des taux d'intérêt bonifiés pour des créanciers privilégiés, des niveaux de salaire minimum pour une classe de travailleurs urbains d'élite et des incitations rurales déprimées – rend la possibilité d'une croissance rapide de la production agricole extrêmement difficile et, en même temps, fausse la répartition des revenus salariaux. Les intérêts à

court terme des pauvres sont souvent protégés jusqu'à un certain point par de telles politiques parce qu'elles tendent à rendre disponible de la nourriture bon marché grâce à des importations subventionnées.

Quand les politiques générales sont fortement faussées, leurs impacts cumulés font pression sur l'économie pour obtenir des réformes politiques majeures. A mesure que ces pressions augmentent, les options offertes aux responsables de la politique alimentaire sont de plus en plus limitées: des investissements plus importants dans l'irrigation, une meilleure recherche agricole et de meilleurs programmes de vulgarisation, éventuellement une subvention aux engrais et aux semences modernes. Elles contribueront à la croissance agricole, mais dans l'environnement restreint des macro-politiques déformées, de tels programmes ne fourniront pas les fondements d'une croissance dynamique à long terme de la production et des revenus ruraux, qui est la base essentielle d'une politique alimentaire qui simultanément accroît la production alimentaire et réduit la faim.

Par conséquent les analystes politiques doivent appréhender les éléments d'une réforme générale efficace et déterminer son impact sur les objectifs de politique alimentaire. Ce n'est ni le mandat, ni la prérogative des analystes de la politique alimentaire de concevoir et de mettre en œuvre de telles réformes. Mais les réformes finissent par se produire parce que des distorsions générales sérieuses engendrent des forces puissantes pour la mise en œuvre de macro-politiques plus cohérentes avec les valeurs de rareté réelles de l'économie. Ou bien des créanciers externes – le Fonds Monétaire International, la Banque Mondiale, des institutions d'aide bilatérale ou les banques commerciales multinationales – forcent ces réajustements pénibles quand un niveau de crise est atteint, ou bien les responsables de la politique générale d'un pays les arbitrent et conçoivent de nouvelles politiques qui évitent une crise.

A un certain niveau ces réformes générales sont simples et évidentes – éliminer les distorsions dans les prix généraux et changer les politiques fiscales et monétaires pour ralentir le taux d'inflation. Même sans se soucier spécifiquement du secteur alimentaire, une telle réforme générale augmentera probablement les revenus agricoles en améliorant les termes de l'échange rural-urbain. Le prix de la nourriture augmentera jusqu'à son coût d'opportunité international. Plus généralement, la dévaluation qui amène les taux de change à l'équilibre attirera habituellement un nouveau pouvoir d'achat dans les régions rurales, avec des effets positifs sur l'emploi rural et une meilleure répartition des revenus. Enfin, les valeurs de rareté de la main-d'œuvre et du capital engendreront une nouvelle efficacité dans l'utilisation des ressources qui conduira à une création d'emplois plus importante et à une croissance économique plus rapide.

Cependant, les pouvoirs publics sont généralement peu disposés à prendre ces mesures, car elles ont des conséquences politiques ainsi que sociales très importantes à court terme. Pour que les réformes puissent être efficaces, de nombreuses augmentations de prix seront nécessaires et des subventions budgétaires générales devront être supprimées. Les revenus réels de beaucoup d'ouvriers et de fonctionnaires seront fortement diminués et la base politique urbaine d'un gouvernement risque d'être sérieusement menacée dans la vague des réajustements pénibles qui seront nécessaires. En ce qui concerne la politique alimentaire, ces réajustements dépendent de manière critique de la réduction probable de la consommation alimentaire des ménages pauvres causée par les prix accrus des aliments qui accompagnent presque inévitablement une réforme générale. Il s'agit d'un souci majeur de l'analyste de la politique alimentaire, car si une réforme générale se prépare, les responsables de la politique alimentaire feront bien d'être prêts à appliquer une série d'interventions sur la consommation alimentaire pour empêcher les pires répercussions d'une telle pression sur les pauvres.

Un rôle plus actif est alors possible. En présentant soigneusement le conflit entre consommation alimentaire et efficacité dans la production aux responsables de la politique générale et en concevant des subventions focalisées à court terme à la consommation alimentaire – des types décrits dans les chapitres 2 et 4 – pour aider les pauvres à traverser le pont menant à la croissance économique à long terme, les analystes de la politique alimentaire peuvent faciliter la tâche des responsables de la politique générale, c'est-à-dire d'aller plus loin dans les réformes nécessaires. L'inertie politique si souvent observée face à des macro-économies devenues démentes est entièrement compréhensible. C'est un résultat presque inévitable du dilemme fondamental des prix alimentaires lui-même, lorsqu'il s'étend au contexte macro-économique. Une politique alimentaire solide du point de vue analytique offre aux responsables de la politique générale de nouvelles possibilités d'action. Saisir cette opportunité exige un dialogue entre les analystes de la politique alimentaire et ceux de la politique générale; pour cet échange, l'analyste de la politique alimentaire se doit de comprendre le monde du point de vue macro-analyste.

Décrire les Macro-Economies

Les macro-économies peuvent être décrites de quatre façons tout à fait différentes, et pourtant identiques en fin de compte: en termes de demande, d'offre et de revenus et en termes monétaires. Dans l'approche en termes de demande, la totalité de l'activité économique d'une nation est ventilée entre les composants majeurs de la demande finale – généralement la consommation, les investissements privés, les dépenses des

pouvoirs publics et les excédents des exportations sur les importations. Quand on en fait le total, ces composants forment le produit intérieur brut d'un pays, ou PIB. Quand on y ajoute les transferts de revenus nets de ou vers l'étranger, on obtient le produit national brut ou PNB. La composition et l'agrégation globale de la demande sont au cœur même de la théorie macro-économique et de la politique en économie de marché depuis que la révolution keynésienne a commencé dans les années 1930.

Exactement comme la nourriture ne peut pas être consommée à moins d'être d'abord produite, la demande globale ne peut pas être satisfaite sans l'offre de biens et de services. L'approche en termes d'offre met l'accent sur la structure par secteur de production dans une économie. Quand on fait le total de la production de l'agriculture, de l'industrie, des services et des pouvoirs publics, le résultat est également le PIB, et l'offre globale est donc égale à la demande globale. L'attention politique et théorique dans les pays développés s'est récemment dirigée vers ce «côté de l'offre», tandis que la productivité décroissante et la «stagflation» – la combinaison de la stagnation économique et d'une inflation rapide – ont discrédité la plus grande partie de la macro-économie moderne telle qu'elle était pratiquée dans les pays industrialisés. L'approche en termes d'offre de la macro-économie a néanmoins une longue tradition; la théorie macro-économique classique centre son attention sur la dynamique de l'offre globale à long terme. Cette attention prêtée à l'augmentation de la production est d'une pertinence évidente pour les pays en développement – pertinence que ne comporte souvent pas la question de savoir si la demande globale est suffisante.

La production de biens et de services nécessite l'emploi de facteurs de production – travail, capital, terre, esprit d'entreprise et gestion – qui réalisent un revenu en contrepartie de leurs services. Ces revenus fournissent les fonds permettant d'acheter les biens et services qui ont été produits. Les revenus offrent donc une troisième façon de contrôler l'activité économique nationale. Dans les économies de marché, le total des salaires, des intérêts, des loyers et des profits est dépensé pour l'achat des composants de la demande finale, et les revenus totaux sont donc égaux au PIB. Le revenu global et sa répartition entre ses revendicateurs fondamentaux dans l'économie sont des soucis majeurs de l'analyse macro-économique.

Dans les économies socialistes où le rationnement est utilisé pour répartir de nombreux biens et services et où la monnaie nationale ne peut pas être échangée contre des devises étrangères (et par conséquent contre des importations), le produit économique national total est beaucoup plus difficile à contrôler. Le pouvoir d'achat excédentaire des consommateurs, les prix arbitraires de comptabilisation et la répartition directe des logements, des services médicaux et même des transports

publics rendent les systèmes occidentaux de comptabilité nationale inutilisables. En même temps, la répartition des revenus est déterminée principalement par la disponibilité des biens et services rationnés et non par des revenus monétaires en tant que tels. Pour cette raison, les extrêmes de pauvreté et de richesse qu'on peut souvent voir dans les économies de marché ne sont pas aussi courants dans les économies socialistes bien gérées.

Chacune de ces trois manières de décrire une économie globale – demande, offre et revenus – seront tout aussi valables même dans une économie traditionnelle de subsistance où les échanges de biens et de services ne se passent que par échanges physiques. Presque toutes les économies ont trouvé un mécanisme plus efficace d'échange – l'utilisation de l'argent comme moyen d'établir les prix de tous les biens et services. C'est vraiment à travers les prix que tous les composants peuvent être additionnés d'une manière constructive. Cependant l'utilisation d'unités monétaires ne devrait pas cacher la nature «véritable» de l'économie étudiée. Même quand le niveau réel de l'activité est constant, le total monétaire de l'activité économique peut changer à cause de modifications dans le niveau général des prix.

Une augmentation générale des prix – l'inflation – est un phénomène monétaire causé par la quantité d'argent en circulation (ou par la cadence avec laquelle il change de mains). Cependant, les politiques monétaires qui provoquent l'inflation comprennent aussi des variables affectant l'économie réelle. Il existe une relation complexe et mal comprise entre la masse monétaire, les taux d'intérêt, l'inflation, les prévisions de prix, les investissements et la répartition des revenus. L'argent est plus qu'un moyen pratique d'échange. C'est aussi un facteur significatif qui exerce une influence directe sur le niveau de l'activité macro-économique. La description et l'analyse d'une macro-économie en termes monétaires est aussi légitime et importante que celles formulées en termes de demande, d'offre et de revenus.

Ces approches macro-économiques variées sembleraient être d'un intérêt limité pour les analystes de la politique alimentaire. Cependant, comme on l'a vu dans l'exemple du décorticage du riz, la plupart des gouvernements essaient d'influencer le niveau et la répartition de l'activité macro-économique en se servant de divers instruments politiques, dont beaucoup ont des effets directs et indirects puissants sur le système alimentaire ainsi que sur les résultats économiques globaux. Certains de ces effets sur le système alimentaire sont intentionnels, mais la plupart sont simplement des répercussions accidentelles. Une grande partie de la politique globale est conçue avec peu de considération pour l'impact final sur des variables du système alimentaire aussi importantes que la production, les prix, la répartition de la consommation et le volume des importations alimentaires.

Trois domaines principaux de la politique macro-économique vont être examinés ici: le budget, les politiques fiscales et monétaires et les macro-prix (taux de change, taux d'intérêt et niveau des salaires). De plus, la politique globale a des répercussions indirectes mais puissantes sur les prix alimentaires en particulier, et sur les termes de l'échange global entre les secteurs ruraux et urbains en général. Les termes de l'échange seront aussi considérés en tant qu'élément de la politique globale.

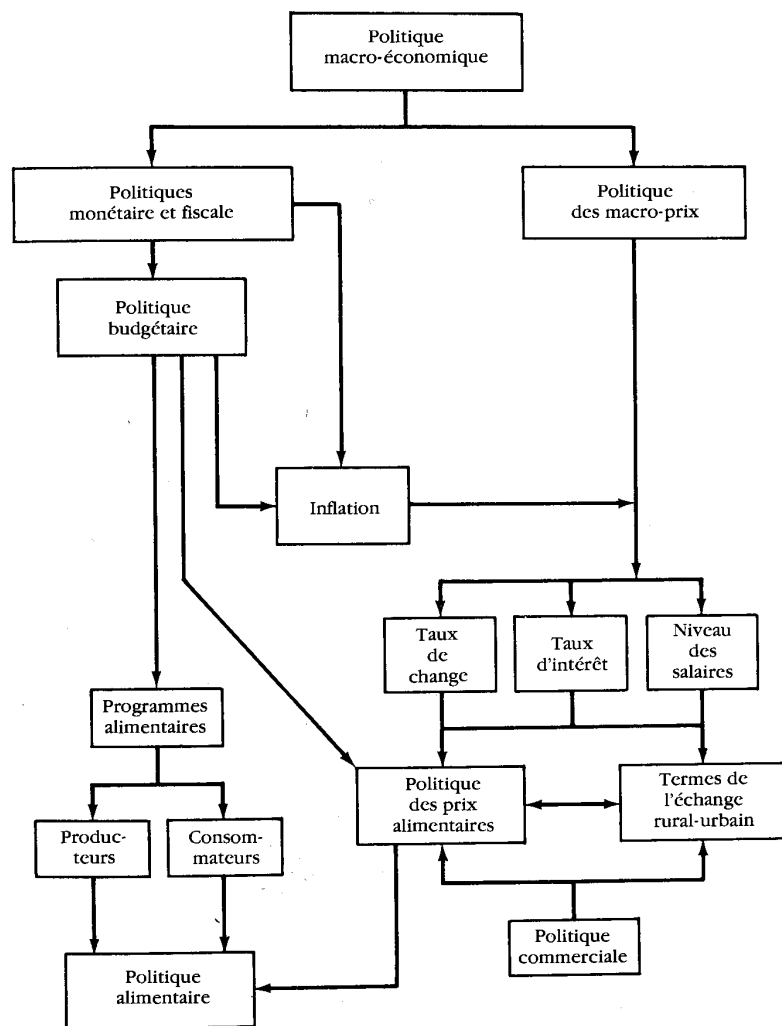
L'impact de la politique macro-économique sur la formation de la politique alimentaire et sur le système alimentaire lui-même est résumé sur la figure 5.1. Bien que sur la figure toutes les flèches reliant la politique globale à la politique alimentaire soient à sens unique, les effets de réaction peuvent être importants dans des circonstances particulières. Le diagramme met l'accent sur la double nature de la politique macro-économique: ses composants fiscal et monétaire exprimés principalement à l'aide de la politique budgétaire et leurs implications ultérieures dans la croissance monétaire; et son composant politique concernant trois macro-prix – les taux de change, les taux d'intérêt et le niveau des salaires. L'inflation joue un rôle central en affectant les niveaux réels devant lesquels se trouvent les responsables de décisions micro-économiques dans une économie de macro-prix nominaux, fruits d'un choix politique. De plus, les politiques aux frontières discutées dans le chapitre 4 sont un déterminant majeur et direct des politiques alimentaires et plus généralement des termes de l'échange rural-urbain. La figure 5.1 réunit tous les éléments qui composent la politique alimentaire d'un pays.

Politique Budgétaire

Aucun budget d'Etat où que ce soit au monde n'est ventilé sur la simple base de critères économiques. Le processus budgétaire implique l'écoute et le jugement de demandes concurrentes pour les recettes budgétaires et les jugements ne peuvent éviter des impondérables non-économiques comme la sécurité nationale et la convenance politique. Beaucoup de demandes sur les recettes budgétaires sont contestées et transigées et peu de participants finissent complètement satisfaits des résultats.

Les affectations budgétaires au secteur alimentaire ne font pas exception à la règle, que ce soit dans le cas des programmes de subventions à la consommation ou celui de recherche et de vulgarisation agricoles. Les analystes de la politique alimentaire ne peuvent pas considérer une part garantie du budget pour les programmes alimentaires comme un fait accompli. Deux questions sont d'une importance primordiale pour les analystes de la politique alimentaire: de quel montant devraient être les

Figure 5.1. Liens principaux entre politique macro-économique et politique alimentaire



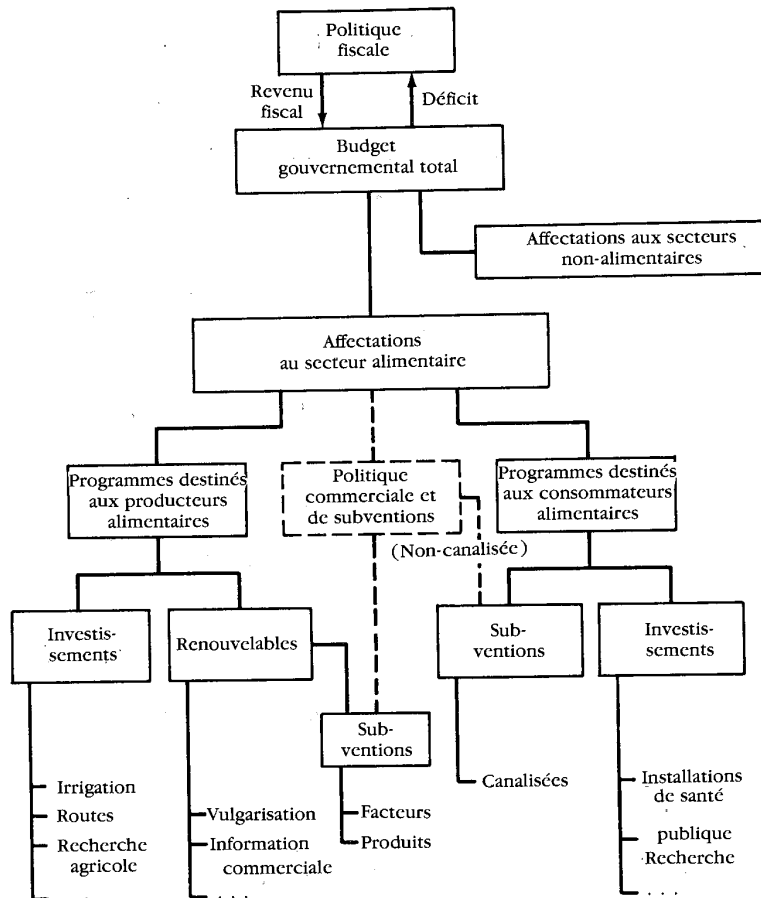
affectations budgétaires globales au secteur alimentaire? Et comment répartir les ressources entre les divers programmes au sein du secteur alimentaire, entre la consommation et la production et entre les dépenses renouvelables et les investissements? Parce que la mise en œuvre de nombreuses politiques des prix alimentaires, telles que celles discutées dans les chapitres 2 et 4, nécessite des subventions budgétaires, se joindre au débat sur le budget équivaut à se joindre au débat de politique alimentaire presque tout entier. De ce débat émergent les éléments de base même de la politique alimentaire véritable d'un pays.

La figure 5.2 montre les éléments importants du processus de l'affectation budgétaire pour la politique alimentaire. La dimension du budget gouvernemental est déterminée par les recettes fiscales totales et par le montant du déficit (ou de l'excédent) qui, ensemble, forment la politique fiscale. Le budget total est ventilé entre les secteurs alimentaires et non-alimentaires (bien que la distinction soit parfois arbitraire, comme dans le cas d'investissements dans des routes ou dans des installations portuaires). Comme il a été remarqué plus haut, le fondement sur lequel est basée cette ventilation s'étend bien au delà des résultats de l'analyse avantages-coûts sociaux pour inclure des problèmes importants de politique et de sécurité. Les affectations aux programmes destinés aux producteurs alimentaires et à ceux destinés aux consommateurs alimentaires ne se font pas nécessairement aux dépens les uns des autres à partir d'un budget fixé pour le secteur alimentaire. Il y a une certaine tendance pour chaque programme majeur à faire concurrence à tous les autres programmes du budget, et pas seulement aux autres programmes de son propre secteur.

Pour de nombreux pays, l'affectation budgétaire majeure au secteur alimentaire est destinée aux subventions aux producteurs, aux consommateurs ou aux deux. A un certain moment, plus de la moitié du budget du Sri Lanka était utilisée pour des subventions alimentaires aux consommateurs; en 1981, presque un tiers du budget de la Chine était destiné à subventionner aussi bien les consommateurs que les producteurs alimentaires. Ces subventions ont l'objectif implicite de résoudre les conséquences sur le bien-être du dilemme des prix alimentaires – l'impossibilité de maintenir les prix agricoles à un niveau élevé et les prix de la nourriture bas. Souvent, comme en Chine, cet objectif est très explicite.

La relation entre l'utilisation des subventions pour réaliser des transferts de revenus aux producteurs et aux consommateurs et leur rôle dans la mise en œuvre de la politique des prix alimentaires est décrite par les lignes pointillées sur la figure 5.2. Comme on a pu le voir dans le chapitre 4, la plupart des politiques des prix pour les céréales alimentaires de base dépendent des instruments commerciaux ou des subventions pour faire écran entre les prix internationaux d'un produit et son prix

Figure 5.2. Les affectations budgétaires et le secteur alimentaire



intérieur pour les producteurs, les consommateurs ou les deux. Les restrictions commerciales sur les importations ou les exportations produisent des revenus pour le budget. Mais des affectations budgétaires sont indispensables pour les subventions alimentaires nécessaires pour maintenir les prix intérieurs des aliments importés en dessous des prix internationaux. Comme on l'a noté dans le chapitre 2, à moins que ces subventions à la consommation ne soient soigneusement canalisées vers des groupes de consommateurs particuliers, elles débordent inévitablement et deviennent une partie de la politique des prix alimentaires. Les sub-

ventions à la production ont des caractéristiques similaires. Dans certains pays, la politique budgétaire, la politique de subventions et la politique des prix alimentaires ne font qu'une.

Des affectations budgétaires sont aussi nécessaires pour les dépenses renouvelables, telles que les salaires et les dépenses en fournitures pour un service de vulgarisation ou pour un système d'information commerciale, ou pour payer l'intérêt sur la dette publique. Les dépenses renouvelables représentent la consommation des pouvoirs publics. Bien qu'elles soient indispensables à l'offre journalière d'importants services publics, elles ne créent pas de nouvelle capacité de production sauf d'une manière très indirecte, comme lorsque les agents de vulgarisation augmentent les capacités de prise de décisions des fermiers auxquels ils parlent. Le budget est alors investi dans le capital humain.

Les affectations budgétaires aux investissements sont faites pour créer directement une capacité de production à long terme. Les investissements dans le secteur alimentaire sont généralement destinés à augmenter la production de nourriture – installations d'irrigation, infrastructure rurale, y compris l'électrification et les routes, la recherche agricole, etc. Mais des investissements importants peuvent aussi être faits au titre des consommateurs alimentaires. A cause de la relation entre l'état nutritionnel, l'état de santé et la ration alimentaire, les investissements des pouvoirs publics dans l'infrastructure de santé publique – l'hygiène publique, l'eau potable, les dispensaires ruraux et les programmes de vaccination – peuvent améliorer de manière significative l'efficacité des dépenses des consommateurs alimentaires. Tout aussi importants à long terme, les investissements dans la recherche agricole profitent aux consommateurs aussi bien qu'aux agriculteurs. Une technologie agricole améliorée diminue les coûts de production et, parce que l'agriculture tend à être une industrie concurrentielle, des coûts plus bas se répercutent sur les consommateurs de manière tout à fait directe.

Politiques Monétaire et Fiscale

La dimension globale du budget de l'Etat (par rapport à celle de l'économie) est déterminée par deux facteurs: la volonté et la capacité du gouvernement à taxer l'économie intérieure pour produire des revenus et la volonté d'encourir et de financer des déficits budgétaires. Les deux relèvent de la politique fiscale et, parce que les déficits sont généralement financés en augmentant la masse monétaire, de la politique monétaire. Les conséquences inflationnistes d'augmentations rapides de la masse monétaire peuvent être très sévères et la plupart des pays essaient d'utiliser la politique des impôts pour engendrer autant de revenus publics que possible. L'accroissement des impôts crée cependant des distorsions dans l'économie de façons différentes et ces distorsions, aux-

quelles s'ajoutent les difficultés administratives de gérer des législations fiscales complexes dans les pays en développement, fixent des limites étroites au volume des recettes fiscales.

Un principe fondamental de fiscalité dans les Sociétés qui tentent de soulager la pauvreté et d'atteindre une répartition des revenus plus équitable est que le fardeau des impôts devrait être proportionnellement plus lourd pour les contribuables aisés. Avec les impôts progressifs appliqués dans de nombreux pays industrialisés, non seulement le montant de l'impôt augmente proportionnellement au revenu d'une personne, mais le taux d'imposition légal croît avec le revenu. En fait, les taux fiscaux effectifs réellement payés sont plutôt uniformes même dans les pays riches, et peu de pays en développement sont capables d'utiliser la taxation progressive à cause des difficultés de définir et d'évaluer exactement les revenus personnels. Les structures fiscales de certains pays pauvres sont régressives parce que les biens les plus facilement taxables sont ceux produits et consommés par les gens pauvres. Les taxes à l'exportation sur les produits agricoles des petits exploitants, par exemple, ont généralement un effet régressif.

Les coûts de perception des impôts comprennent les dépenses administratives et les coûts que les contribuables encourent en respectant, en évitant légalement ou en évitant illégalement les lois fiscales. Etant donné le haut niveau de la capacité administrative nécessaire pour faire respecter la fiscalité, en particulier sur la rémunération des facteurs (impôt sur les revenus privés et sur les sociétés ainsi qu'impôts fonciers), la plupart des pays en développement obtiennent une large proportion de leurs recettes à partir d'impôts sur les produits, comme les taxes à l'importation, à l'exportation, à la vente et les impôts indirects. Ces impôts ne sont pas nécessairement régressifs, particulièrement si des efforts sont faits pour exempter les produits les plus importants dans la vie des pauvres. L'absence de ces efforts signifie néanmoins souvent que le fardeau fiscal s'abat surtout sur les pauvres.

Une poignée de pays ont accès à des revenus budgétaires significatifs sans avoir à taxer leurs propres citoyens. Les exportateurs de ressources naturelles au coût d'exploitation peu élevé, en particulier le pétrole, peuvent engendrer des rentes importantes payées par les consommateurs étrangers. A l'aide de politiques gouvernementales appropriées destinées à saisir les profits contenus dans la différence entre le coût des ressources intérieures utilisées pour la production de pétrole ou de cuivre et leur prix de vente sur les marchés mondiaux, ces pays fortunés peuvent transférer des revenus substantiels au Trésor sans pertes d'efficacité intérieure, sans effets sur la répartition des revenus ou sans coûts de perception associés au recouvrement d'impôts locaux.

Cependant ces pays ne sont pas exempts de problèmes macro-économiques. Le fort courant de devises étrangères supporte un taux de

change et un niveau de biens d'importation qui peuvent réduire sérieusement la production et l'emploi dans les secteurs de production intérieure, tant agricole qu'industrielle. Ces problèmes globaux de richesse sont peut-être plus faciles à résoudre que ceux associés à une base de ressources modeste et à des revenus fiscaux peu élevés, et peu d'attention est portée dans le reste de ce chapitre aux problèmes des pays ayant un surplus de devises étrangères. Des courants significatifs d'aide étrangère peuvent aussi alléger le fardeau fiscal intérieur. Cependant peu de pays peuvent envisager cette solution.

LA MASSE MONETAIRE. Etant donné que la pression fiscale a des limites et qu'il existe des pressions tout aussi intenses pour augmenter les dépenses, la plupart des pays encourent des déficits budgétaires significatifs. En principe, le déficit pourrait être couvert en empruntant au secteur privé intérieur ou à l'étranger, mais en pratique, la plupart des pays en développement ayant des problèmes budgétaires financent une grande partie de leurs déficits grâce à une politique d'expansion monétaire, c'est-à-dire par l'achat de la dette de l'Etat par la Banque centrale. Pour cette raison les politiques monétaires et fiscales sont fortement interdépendantes dans les pays en développement.

La politique monétaire influence le volume et le taux d'expansion de la masse monétaire d'un pays. Lorsque jusqu'à la moitié du PIB d'un pays est produit de manière saisonnière par le secteur agricole, une tâche importante de la politique monétaire est de gérer la masse monétaire d'une façon assez flexible pour disposer de fonds de roulement suffisants pour le financement des besoins saisonniers. La monnaie, y compris en espèces, en compte-épargne et en dépôt à vue (compte-chèque), représente le pouvoir d'achat d'une économie. Si la Banque centrale d'un Etat augmente la masse monétaire à un taux comparable à celui de la croissance générale de la production physique de biens et de services dans l'économie (ou un peu plus vite si l'économie se trouve encore en cours du processus de monétarisation), le pouvoir d'achat de la monnaie crée une demande globale de biens et de services qui correspond exactement à l'offre globale de la production physique disponible, et les prix généraux ne changent pas. Quand un Etat fait imprimer de la monnaie à sa Banque centrale pour financer un déficit budgétaire important, il en résulte une pression à la hausse des prix parce que la demande globale est supérieure à l'offre globale. Dans les pays en développement pauvres en revenus, les déficits budgétaires importants entraînent une croissance rapide de la masse monétaire, ce qui aboutit généralement à de l'inflation.

L'INFLATION. L'inflation est une augmentation continue du niveau général des prix des biens et des services d'un pays, mesuré par les indices des prix de détail ou de gros. Dans tous les comptes du revenu natio-

nal d'une économie, l'offre globale des biens et des services produits doit être égale à la demande globale mesurée par le total des dépenses, comme le montre l'identité suivante (qui est vraie par définition):

$$\begin{aligned} \text{Production globale} &= \text{dépenses globales} \\ (\text{Sources des revenus}) &= (\text{utilisations des revenus}) \\ Y = P \cdot Q &\equiv C + I + G + X - M \end{aligned}$$

ou Y = valeur monétaire de la production nationale ou revenu

P = indice des prix couvrant tous les biens et les services produits.

Q = indice quantitatif couvrant tous les biens et les services produits.

C = dépenses intérieures de consommation dans le secteur privé.

I = dépenses intérieures d'investissements dans le secteur privé.

G = dépenses des pouvoirs publics de consommation et d'investissements.

X = valeur totale des exportations.

M = valeur totale des importations.

Quand le gouvernement entretient un déficit budgétaire et le finance en augmentant la masse monétaire, la demande des pouvoirs publics pour les biens et les services (G dans l'identité ci-dessus) augmente. Cet accroissement de la demande appelle l'augmentation physique de l'offre des biens et des services (Q) s'il existe des ressources non-employées, telles que de la main-d'œuvre non-occupée, de la capacité industrielle inutilisée ou de la terre non-cultivée qui peuvent être rapidement mises en production. Mais dans les pays en développement, ce sont les goulots d'étranglement de l'offre plutôt qu'une demande inadéquate qui tendent à limiter les accroissements rapides de production et font que Q n'augmente pas. Pour que la valeur de la production globale (Y) puisse être égale à celle des dépenses globales après l'augmentation de G , il faut, soit que les importations augmentent (avec des répercussions sur le taux de change à discuter un peu plus loin), soit que le niveau général des prix P augmente, entraînant donc de l'inflation. Si la balance commerciale est maintenue constante, plus d'argent est en quête de la même quantité de biens et de services.

Cette inflation par la demande résulte directement de la macro-politique et est la source principale, mais non unique, de l'inflation. Une inflation par les coûts se produit si les fournisseurs de facteurs de production, en particulier les syndicats de travailleurs, réussissent à s'organiser pour augmenter le coût de leurs services. Des accords sur des salaires élevés sont alors répercutés par les entreprises sur les consommateurs sous la forme de prix plus élevés des produits. L'inflation poussée par les coûts peut être un problème important dans les pays industrialisés ayant des syndicats ouvriers très puissants, mais elle est relativement peu signi-

ficative dans les pays en développement où les secteurs industriels sont faibles, et les syndicats, en supposant qu'ils existent, ont un pouvoir limité.

L'inflation peut aussi être importée. Les prix des biens et des services que les pays achètent à l'étranger augmentent avec l'inflation dans les pays exportateurs. Au cours des années récentes le prix des importations dans les pays en développement ont augmenté de 10 à 15 pour cent par an, sauf pour les produits pétroliers dont les prix ont augmenté beaucoup plus rapidement que ceux des autres importations depuis 1973. Les pays ayant des taux de change fixes ont peu de contrôle efficace sur l'inflation importée.

Les Macro-Prix et le Secteur Alimentaire

Dans les économies occidentales, la plus grande partie de l'attention portée à la politique macro-économique s'est concentrée sur les problèmes budgétaires, fiscaux et monétaires ainsi que sur les niveaux de la production globale et les taux d'inflation en résultant. Jusqu'à récemment, relativement peu d'attention a été accordée à un autre domaine de la politique générale des pouvoirs publics, la formation des prix des facteurs de production – main-d'œuvre, capital et terre – et à la formation de deux termes d'échange importants – entre les biens intérieurs et internationaux et entre les biens ruraux et urbains. Ces cinq prix – niveau des salaires, taux d'intérêt, loyer de la terre, taux de change et termes de l'échange rural-urbain (le prix de parité alimentaire) – sont influencés de manière notable par la politique macro-économique à l'intérieur d'une économie.

L'exemple du décortilage du riz illustre l'importance du double rôle de ces prix pour une affectation efficace des ressources et pour la détermination du niveau et de la répartition des revenus. Pour ces deux raisons, les gouvernements des pays en développement utilisent fréquemment les instruments macro-politiques quand ils tentent sciemment d'influencer le niveau de ces prix. A cause du rôle direct de la politique gouvernementale dans la détermination de trois d'entre eux – les taux de change, les taux d'intérêt et le niveau des salaires –, il est approprié de les appeler macro-prix. Les taux de loyer de la terre et les termes de l'échange rural-urbain sont influencés par la politique générale de façons tout aussi puissantes mais beaucoup plus compliquées. Ils sont traités comme des résultats indirects de la macro-politique, les répercussions d'un jeu réciproque et complexe entre les politiques commerciales et de subventions, les politiques fiscales et monétaires et les autres politiques générales des prix.

Les macro-prix traduisent la rareté du facteur de production concerné et, par conséquent, les revenus allant vers chaque facteur. Parce que presque tous les gouvernements désirent affecter la répartition des revenus dans leur Société, ils sont très tentés d'utiliser des politiques gouvernementales dans un effort de fixation des prix généraux, plutôt que de permettre leur détermination par les forces du marché. Si les salaires peuvent être fixés à un niveau élevé, la main-d'œuvre n'est plus bon marché, et la pauvreté est éliminée. Si les taux d'intérêt peuvent être fixés à bas niveau, le capital ne manque pas et le pays peut créer rapidement un secteur industriel moderne. Si les prix alimentaires peuvent être maintenus bas, la nourriture est abondante et personne n'aura faim. Les macro-prix reflètent les conditions les plus fondamentales de l'économie d'un pays. Un gouvernement qui tente de fixer ces prix dans la quête urgente d'une Société moderne et prospère essaie de court-circuiter le processus de développement économique. Il n'est pas surprenant que de nombreux pays aient essayé cette approche. Quand elle échoue – comme il se doit jusqu'à ce qu'une base de productivité ait été établie pour soutenir des niveaux de vie élevés à long terme – l'économie est grévée de sérieuses distorsions des prix. L'affectation des ressources fausse la répartition des revenus tandis que la plus grande partie du potentiel de travail de la main-d'œuvre est inutilisée et que les pouvoirs publics se trouvent devant une croissance stagnante de la production tant agricole qu'industrielle. Il n'est pas aisé de remettre une pareille économie sur le droit chemin.

Certains macro-prix sont plus faciles à influencer que d'autres. Le taux de change est très sensible au contrôle des pouvoirs publics. Sauf dans le cas d'un déséquilibre sérieux entre le taux officiel et ce que les marchés privés sont prêts à payer, presque toutes les banques centrales peuvent s'arranger pour que le taux officiel soit largement reflété dans les transactions réelles à travers l'économie. Les taux d'intérêt et les niveaux des salaires sont sujets à un contrôle des pouvoirs publics progressivement moins efficace. Comme il a déjà été noté, le niveau des loyers de la terre et les termes de l'échange rural-urbain sont déterminés par des mécanismes encore plus compliqués que les macro-prix particuliers. La macro-politique et le prix de parité alimentaire sont néanmoins fonctionnellement reliés l'un à l'autre et doivent être analysés ensemble. Les termes de l'échange rural-urbain ne peuvent pas être compris indépendamment de la politique macro-économique. Une section séparée de ce chapitre tente de montrer ces liens.

Les Taux de Change

Un taux de change pour la monnaie d'un pays établit sa valeur par rapport à celle de la monnaie d'un autre pays. Pour beaucoup de nations

industrialisées, le prix des devises étrangères est déterminé sur les marchés internationaux des changes par l'offre et la demande de la monnaie d'une nation. Celles-ci sont établies par l'équilibre entre les importations et les exportations d'un pays et par les courants internationaux de capital. Des forces économiques fondamentales similaires existent dans les pays en développement, mais leurs taux de change sont généralement fixés par les pouvoirs publics plutôt que déterminés sur les marchés. Selon que les pouvoirs publics fixent le taux de change à un niveau qui équilibrera à peu près le marché, les importations et les exportations seront à un niveau de prix (en monnaie intérieure) qui reflètera leur rareté économique par rapport aux biens et aux services intérieurs qui ne sont pas commercialisés internationalement.

LE TAUX DE CHANGE. Le taux de change reflète le taux auquel un pays doit se dessaisir de sa propre monnaie pour obtenir des devises étrangères afin d'importer des biens et des services et, en même temps, il détermine la valeur dans la monnaie intérieure des biens et des services qui sont exportés. Si le taux de change entre la roupie indonésienne (Rp) et le dollar amér. est fixé à Rp 625/\$ 1, les importateurs indonésiens doivent payer 625 roupies pour recevoir la valeur d'un dollar d'importations et, de même, chaque dollar de recettes d'exportations vaut 625 roupies après conversion en monnaie nationale.

Un pays en développement relie ou indexe généralement sa monnaie sur celle d'un partenaire commercial majeur, souvent le dollar amér., qui s'échange librement avec les monnaies d'autres partenaires commerciaux. Tant que le taux de change est ainsi indexé, la monnaie suit le destin du dollar amér. sur les marchés des devises étrangères, diminuant en valeur par rapport aux monnaies des pays tiers quand le dollar se déprécie par rapport à ces monnaies et augmentant en valeur quand le dollar se revalorise. Le taux de change entre la roupie et le yen, par exemple, est donc déterminé par les mouvements du dollar par rapport au yen tant que la roupie reste reliée au dollar à un taux fixe.

Un Etat peut changer la valeur de sa monnaie en termes de dollars (et donc de toutes les autres monnaies) en établissant un nouveau taux de change officiel. Pour faire baisser la valeur de la monnaie, c'est-à-dire pour dévaluer, les pouvoirs publics annoncent simplement qu'à partir d'un moment donné il faudra plus de monnaie nationale pour obtenir un dollar. Un changement dans le taux de Rp 625/\$ 1 à Rp 700/\$ 1 serait une dévaluation de 12 pour cent de la roupie par rapport au dollar $[(700 - 625)/625]$. Des changements dans le sens opposé, par exemple de Rp 625/\$ 1 à Rp 550/\$ 1 reviendraient à une réévaluation de 12 pour cent $[(625 - 550)/625]$.

TAUX DE CHANGE SUREVALUE. De nombreux pays en développement choisissent explicitement ou implicitement de garder des taux de

change surévalués. De tels taux maintiennent le coût des devises étrangères bas et donc les importations bon marché. Cependant, ils ne peuvent pas être maintenus dans un marché libre des devises étrangères car il y aurait une demande excessive de ces devises pour payer une marée de biens importés. Les taux bas ne peuvent être maintenus que par des contrôles des changes, des barrières douanières ou des taxes à l'importation et par l'affectation des devises étrangères à des importateurs privilégiés ou pour des utilisations de haute priorité (souvent et malheureusement, du matériel militaire). La présence de pareils contrôles et barrières douanières montre que la monnaie d'un pays est surévaluée, bien que de savoir de combien est un sujet difficile dépassant la portée de cette analyse.

Si le taux de change de la monnaie d'un pays est surévalué, les produits tels que les cultures alimentaires qui sont normalement échangées sur le marché international soit comme des importations soit comme des exportations sont sous-évalués. Les agriculteurs reçoivent moins d'argent pour leurs cultures que si le cours des devises étrangères était déterminé par le marché. Des taux de change surévalués agissent donc comme un impôt implicite sur l'agriculture. Tous les consommateurs de nourriture et d'autres biens commercialisés sont donc subventionnés indirectement à cause de leurs prix bas. Le budget de l'Etat est aussi allégé d'une partie du fardeau direct des subventions alimentaires puisque leur poids est transféré aux producteurs alimentaires à travers des prix plus bas. Par conséquent, la tendance à avoir des taux de change surévalués a un fort effet de distorsion sur le système alimentaire, favorisant les consommateurs alimentaires urbains et pénalisant les producteurs alimentaires ruraux.

Les personnes offrant des services sur place, non-commercialisés internationalement, comme les agents de commercialisation et les fonctionnaires, et des biens qui n'entrent pas dans le commerce international, comme les produits encombrants à haut coût de transport, bénéficient d'un taux de change surévalué. Les prix intérieurs des biens et des services non-échangés sont relativement hauts (et profitables) par rapport à ceux de la nourriture et des biens importés, qui sont relativement moins rentables.

Les taux de change surévalués sont une raison majeure pour laquelle les termes de l'échange rural-urbain sont si défavorables aux producteurs agricoles dans les pays en développement, et sont une source majeure de la «distorsion urbaine» qui, selon Michael Lipton, maintient les pauvres dans leur état de pauvreté. Cette distorsion urbaine a de fortes racines politiques dans la base de puissance étudiant – ouvrier industriel – fonctionnaire de la plupart des pays dans le monde en développement. Mais les taux de change surévalués ne sont généralement pas le résultat d'un choix manifeste et conscient du gouvernement, bien qu'un

soutien politique urbain soit le bienvenu. Dans la plupart des cas, les taux de change sont engendrés sans décisions politiques spécifiques par des taux d'inflation différentiels et sont soutenus dans une certaine mesure par la prédominance de la protection industrielle.

Si un pays commence avec un taux de change fixe qui évalue correctement sa monnaie par rapport aux monnaies étrangères, la demande de devises étrangères correspond alors à leur offre. L'inflation intérieure exerce néanmoins une pression sur le taux de change fixe d'un pays parce que la demande à l'importation augmentera face à des prix relatifs plus bas des biens importés, les recettes d'exportations seront réduites à cause de la diminution de la demande pour les produits que le pays vend et le marché des devises étrangères ne se liquidera pas au taux de change fixe sans un influx de capital.

Parce que presque tous les pays connaissent une certaine inflation, la comparaison pour être pertinente doit se faire entre le taux intérieur d'inflation et celui dans les nations qui sont les principaux partenaires commerciaux. Si un pays éprouvait un taux annuel d'inflation de son indice des prix de gros de 20 pour cent et si ses principaux partenaires commerciaux avaient aussi un taux d'inflation de 20 pour cent pendant l'année, les coûts et les prix intérieurs et étrangers augmenteraient du même montant, et il n'y aurait aucune pression sur le taux de change (en l'absence d'autres changements structureaux dans l'économie, comme des taux de croissance de productivité différentiels). Si le taux d'inflation des partenaires commerciaux n'est que de 8 pour cent, nombre plus proche de l'expérience récente des pays industrialisés, le taux différentiel d'inflation est 12 pour cent (20 pour cent dans le pays en développement moins 8 pour cent chez ses partenaires commerciaux). Le taux de change devient donc surévalué d'environ 12 pour cent, bien qu'aucun responsable politique n'ait pris de décisions sur le taux de change.

De nombreux pays en développement peuvent maintenir des taux de change surévalués grâce à une politique commerciale protectionniste, souvent accompagnée de contrôles des changes et de restrictions sur les investissements étrangers. La plupart des gouvernements imposent des taxes ou des restrictions quantitatives aux importations pour tenter de promouvoir une industrialisation plus rapide ou pour augmenter les revenus publics. Les taxes à l'exportation augmentent aussi les revenus publics tout en maintenant le prix des produits internes bas.

Le protectionnisme est un instrument de la politique industrielle et de la politique agricole dans de nombreux pays industrialisés ainsi que dans beaucoup de pays en développement, mais il a des répercussions importantes et souvent tout à fait intentionnelles sur les taux de change qui sont relativement plus importantes pour les pays pauvres. Le protectionnisme augmente les prix des biens protégés sur le marché intérieur, produits qui sont ou qui pourraient être importés. En l'absence d'une telle

protection, les prix de ces biens diminueraient, leur demande augmenterait et de plus grandes quantités en seraient importées. Les enchères pour les devises étrangères destinées à payer ces importations entraîneraient l'augmentation de la valeur d'équilibre du taux de change. Quand le gouvernement pratique une politique protectionniste, la monnaie intérieure peut être surévaluée, bien que l'offre et la demande des devises étrangères soient en équilibre.

DEVALUATION. Les taux de change surévalués tendent à diriger le courant du pouvoir d'achat vers les zones urbaines, augmentant en général les inégalités rurales-urbaines dans la répartition des revenus. La diminution des incitations rurales entraîne une faible croissance de la production et peu d'augmentation de l'emploi rural. Les prix alimentaires bas apportent des subventions globales aux consommateurs de nourriture, ce qui peut protéger le bien-être des pauvres et augmenter la ration alimentaire totale. Mais, étant donné que la production alimentaire intérieure est déprimée et que les devises étrangères sont bon marché, les importations d'aliments tendent à croître considérablement. La forte tendance des pays en développement à avoir des taux de change surévalués impose donc de lourdes contraintes à la conception d'une politique alimentaire.

Le remède à une surévaluation des taux de change est la dévaluation, dont l'intention est de permettre à l'économie de regagner sa compétitivité internationale. Une inflation différentielle crée une distorsion dans les relations des prix entre les biens et les services commercialisables dont les prix sont déterminés par ceux des marchés internationaux et les biens et les services non-commercialisables. Ces derniers sont qualifiés de «non-commercialisables» parce que les coûts de transport sont si élevés pour certains types de biens encombrants et de faible valeur, comme les patates douces, que leurs prix sont déterminés par l'offre et la demande locales plutôt que par les prix des marchés internationaux.

A cause de l'inflation différentielle, les prix des biens commercialisables en monnaie intérieure sont trop bas pour équilibrer le marché des devises étrangères. A taux de change fixe, trop d'importations sont désirées et trop peu d'exportations sont fournies. Une dévaluation essaie de corriger la situation en augmentant le prix des biens commercialisables par rapport à ceux des produits non-commercialisables. Parce que le montant de monnaie nationale obtenue par unité de devises étrangères est augmenté, les producteurs de biens commercialisables reçoivent un prix plus élevé par rapport aux producteurs de biens non-commercialisables. Tout se passe comme dans le cas où il n'y a que deux biens produits dans une économie et où les pouvoirs publics augmentent le prix de l'un (commercialisable) en laissant le prix initial de l'autre (non-commercialisable) inchangé. Dans cet exemple, une dévaluation de 12

pour cent aboutit à une augmentation de 12 pour cent des prix des biens commercialisables. Les consommateurs changent une partie de leur demande des biens précédemment trop bon marché en biens non-commercialisables qui sont désormais relativement moins chers. Leurs prix ayant augmenté, les producteurs de biens commercialisables augmentent leur production et, parce que les prix des produits non-commercialisables ont baissé, leurs producteurs en réduisent la production. La demande à l'importation baisse, l'offre à l'exportation augmente et la demande de biens non-commercialisables croît. Une dévaluation entraîne donc des changements de l'offre et de la demande en modifiant les prix relatifs entre biens commercialisables ou non. Mais la réduction de l'offre et l'augmentation de la demande des biens non-commercialisables feront encore augmenter leur prix à moins que des politiques fiscales et monétaires ne réduisent la demande globale ou que des changements de prévisions n'entraînent des investissements plus importants et une consommation moindre.

Une dévaluation ne peut pas résoudre le problème à elle seule, particulièrement si le degré de protection ne change pas. Une inflation différentielle est la cause de la surévaluation. Si on permet à l'inflation intérieure de se poursuivre à des taux plus rapides que ceux des principaux partenaires commerciaux, une simple dévaluation sera suivie d'une augmentation du prix relatif des biens non-commercialisables à cause de l'inflation. Cette augmentation annulera le changement initial des prix et empêchera la demande de se tourner des biens commercialisables vers des produits non-commercialisables et l'offre de se pencher dans la direction opposée. Le taux de change, bien que modifié, deviendra à nouveau surévalué. Pour réussir à court terme, une dévaluation doit être accompagnée de dispositions monétaires et fiscales qui réduisent l'inflation en diminuant la demande globale et les dépenses intérieures. Pour réussir à long terme, la dévaluation doit changer les prévisions et engendrer des investissements plus importants tant par les entreprises intérieures que par les compagnies étrangères.

Pendant, la plupart des gouvernements trouvent très difficile d'adopter des politiques fiscales, monétaires et de taux de change plus rigoureuses. La dévaluation est un sujet sensible du point de vue politique principalement parce que deux groupes pâtissent immédiatement de la dévaluation: les propriétaires ou les ouvriers produisant des biens et des services non-commercialisables ou utilisant de grandes quantités de facteurs commercialisables – par exemple, les fonctionnaires et les ouvriers d'usine; et les consommateurs, en particulier les résidents urbains, qui ont une forte propension à consommer des biens commercialisables. Une surévaluation continue subventionne les revenus réels des fonctionnaires et des résidents urbains à court terme et est donc politiquement populaire. Mais elle agit comme un impôt implicite sur

l'agriculture parce qu'une partie du coût des subventions alimentaires est transférée du budget de l'Etat aux producteurs alimentaires. Une dévaluation augmente généralement les prix alimentaires et modifie donc le prix de parité alimentaire (les termes de l'échange rural-urbain) en faveur de l'agriculture. Beaucoup d'habitants ruraux produisent des biens commercialisables grâce à l'utilisation de terre et de travail non-commercialisés et de peu de facteurs commercialisables et ils consomment souvent des proportions plus importantes de biens non-commercialisables que ne le font les résidents urbains.

L'échec d'une dévaluation décidée dans le but de créer de meilleures incitations pour le secteur rural n'est pas dû à la seule responsabilité d'une politique gouvernementale orientée vers les villes, bien que ce soit important. Beaucoup de réajustements pénibles doivent être faits tant par les producteurs que par les consommateurs dans une économie où le taux de change de la monnaie intérieure est dévalué. Les réajustements de consommation alimentaire des gens très pauvres peuvent être particulièrement pénibles et un rôle important des analystes de la politique alimentaire est de concevoir des programmes qui protègent le bien-être à court terme des personnes très défavorisées quand une dévaluation est nécessaire. Cela vaut la peine de répéter qu'une dévaluation offre la perspective à long terme de plus d'emplois et d'une croissance plus rapide. Mais le problème aussi bien du gouvernement que des démunis est de survivre jusque-là.

Taux d'Intérêt

Les taux d'intérêt reflètent deux aspects fondamentaux de toutes les économies. Premièrement l'intérêt est le « salaire » du capital et reflète sa productivité dans l'augmentation de la production. Le capital a un coût d'opportunité et peut être loué exactement comme le travail et la terre. Il doit être rémunéré pour son utilisation à un taux concurrentiel pour que ceux qui le possèdent ne suppriment pas leurs services. Deuxièmement, les taux d'intérêt reflètent une dimension de temps essentielle, car les propriétaires de capital peuvent soit le consommer dans le présent, soit l'épargner pour obtenir des recettes de consommation potentiellement plus importantes, mais dans le futur. Si les marchés du capital étaient parfaits et ne comportaient pas de risques, la dimension de productivité des taux d'intérêt correspondrait exactement à la « liquidité », ou à la dimension de temps des taux d'intérêt, parce que les mouvements entre les différentes possibilités d'investissements productifs engendreraient un taux d'escompte du temps équilibré.

Cependant, dans le monde réel, une telle perfection n'est que rarement atteinte. Les investissements sont risqués, l'accès au capital est inégal et, particulièrement dans les pays en développement, la connaissance

des possibilités et des bénéfices des investissements réels est très insuffisante. Par conséquent, la productivité marginale du capital, l'un des déterminants du taux d'intérêt, diffère fréquemment du taux auquel la société évalue sa consommation future par rapport à sa consommation présente, l'autre déterminant du taux d'intérêt. Un objectif important de la politique financière est de rendre cette différence aussi petite que possible. La discussion qui suit concerne principalement le taux d'intérêt en tant qu'indicateur de la productivité du capital. Sur les marchés internationaux du capital qui fonctionnent bien, la productivité du capital sera approximativement égale à son coût d'opportunité, avec les actualisations appropriées pour les risques des créanciers et les soucis des emprunteurs concernant le fardeau d'endettement. Le taux d'escompte social du temps est incorporé dans la perspective politique.

MARCHES DU CAPITAL. Les pouvoirs publics sont souvent raisonnablement efficaces en établissant des taux de change et en les rendant largement applicables même s'ils s'écartent un peu de leur niveau d'équilibre. A mesure que l'écart se creuse, des marchés noirs et gris pour les devises étrangères apparaissent rapidement et les pouvoirs publics perdent finalement le contrôle du taux de change. Dans de tels cas, la plus grande partie des devises étrangères est échangée contre de la monnaie intérieure par des voies officieuses à des taux qui reflètent de plus près leurs coûts d'opportunité pour les importateurs et pour les exportateurs. Des marchés clandestins des devises étrangères reflètent l'écroulement de la politique du gouvernement, mais lorsque les pouvoirs publics mènent une politique efficace en général, les transactions en devises étrangères passent habituellement par le système bancaire.

Les marchés du capital sont structurés très différemment. Dans une économie monétaire, presque tout le monde a la possibilité d'être un emprunteur ou un créancier, ne serait-ce qu'à très petite échelle, alors que la majorité de la population d'un pays ne voit que très rarement la monnaie d'une autre nation. Chaque fois qu'un accord emprunt-prêt est réalisé, un marché miniature du capital a été établi. Quel que soit le taux d'intérêt que les autorités nationales décident pour la Société, de telles transactions de capital peuvent se réaliser et le font. Par conséquent, comprendre le fonctionnement des marchés financiers d'un pays et le rôle de la politique nationale dans l'établissement des taux d'intérêt sur ces marchés financiers est beaucoup plus compliqué que de comprendre comment les taux de change sont établis.

La politique gouvernementale concernant les marchés financiers est affectée de manière significative par trois facteurs: la formation du taux d'intérêt, le développement des institutions financières et l'impact de la politique monétaire comme résultat de la politique budgétaire et fiscale. Parce qu'un taux d'intérêt est déterminé par deux facteurs, la politique

des pouvoirs publics est souvent prise entre la valeur de rareté du capital dans l'augmentation de la production et le désir de rendre le capital disponible à un taux qui reflète l'évaluation que font les pouvoirs publics de la consommation future par rapport à la consommation actuelle. Si, d'un côté, une Société peut maintenir les taux d'intérêt bas, les événements futurs ont une valeur actualisée plus forte et le bien-être des générations futures devient plus important. Les taux d'intérêt bas diminuent le coût des investissements en capital social à être légué aux enfants et aux petits-enfants et ils permettent la conservation des ressources naturelles et les investissements dans l'infrastructure sociale dans l'espérance d'une longue vie, plus faciles à justifier du point de vue économique. Cependant, il se peut que la génération actuelle ne puisse épargner assez à taux d'intérêt réellement bas pour financer ces investissements.

D'autre part, maintenir les taux d'intérêt à haut niveau reflète la rareté et la productivité présentes du capital en production, encourage une épargne plus importante et correspond mieux aux taux d'escompte du temps des décideurs privés dans l'économie. Par conséquent, la détermination du taux d'intérêt est le premier souci des pouvoirs publics lorsqu'ils formulent une politique concernant les marchés financiers. Il est naturellement difficile de savoir ce que les taux d'intérêt seraient en l'absence d'interventions politiques et comment celles-ci modifient réellement ces taux. Toutefois, l'orientation de l'influence de la politique est généralement immédiatement perçue et la connaître est un point de départ important.

Le second problème de la politique gouvernementale est de développer des institutions qui puissent réellement assurer les fonctions journalières d'un marché financier. Dans les économies simples, les ménages ayant un excédent de disponibilités peuvent prêter à leurs voisins qui ont temporairement besoin de plus de revenus. Mais l'essentiel d'une économie qui se modernise est qu'elle dépend d'un réseau d'intermédiaires financiers qui fournissent des placements pratiques et sûrs à l'épargne ainsi que des véhicules efficaces de son accumulation en vue de prêts supplémentaires aux fermes et aux entreprises pour des investissements réels destinés à augmenter la capacité de production de l'économie.

Dans la plupart des économies, les marchés financiers sont mieux développés dans les centres urbains et dans les zones agricoles riches. Les services des institutions financières y sont largement disponibles. Les marchés de valeurs et d'obligations locales fournissent un financement direct aux entreprises. Les intermédiaires financiers locaux, tels que les compagnies d'assurance, les banques et les sociétés d'épargne et de crédit offrent un financement indirect aux entreprises et autres investisseurs.

Ce développement inégal des institutions financières est l'une des causes de la fragmentation du marché financier et de l'existence d'un large éventail de taux d'intérêt, même pour des risques et des coûts de transactions similaires. De plus, la fragmentation est justement le fait de la réglementation imposée par les pouvoirs publics, particulièrement celle des principales (et visibles) institutions financières dans les centres financiers ou commerciaux, ainsi que d'une propension des pouvoirs publics à subventionner leur propres institutions bancaires, leur fournissant ainsi des avantages de coûts significatifs par rapport aux institutions financières privées. Le résultat est que les marchés ruraux du crédit tendent à être officieux avec des taux d'intérêt très forts, en partie à cause des coûts de transactions élevés et des primes de risque plus importantes attachées aux petits prêts. Les institutions financières sous-développées, la crainte de la réglementation et la fragmentation du marché financier en résultant empêchent le courant efficace du capital, depuis les épargnants vers les emprunteurs dans les régions rurales et entre les centres urbains et les zones rurales.

Le troisième facteur affectant la politique des pouvoirs publics sur les taux d'intérêt n'est pas particulier aux pays en développement. Le rôle de la politique monétaire pour faciliter la politique fiscale et pour financer les déficits budgétaires de l'Etat est un sujet qui préoccupe aussi beaucoup les pays développés. Pour éviter l'inflation, la croissance de la masse monétaire ne devrait pas être beaucoup plus rapide que celle de la production réelle (en tenant compte des changements dans la volonté de thésauriser). Mais «l'argent rare» signifie qu'un déficit budgétaire doit être financé à partir de l'épargne privée (ou de l'étranger), ce qui tend à faire augmenter les taux d'intérêt car les emprunteurs privés entrent en compétition avec les pouvoirs publics pour le crédit disponible. La récession et le chômage en sont le résultat. D'autre part, la «monétisation» du déficit budgétaire conduit généralement à l'inflation qui diminue la valeur d'un instrument de dette monétaire, tel qu'une obligation ou un bon d'épargne. Il est compréhensible que les créanciers puissent insister sur des taux d'intérêt plus élevés pour compenser cette diminution de valeur. La combinaison des taux d'intérêt élevés et de l'inflation qui en résulte est maintenant dénommée stagflation.

Internationalement, le capital se déplace relativement librement car les moyens modernes de communication et un système bancaire sophistiqué permettent à des millions de dollars d'être envoyés n'importe où dans le monde avec quelques instants de préavis. Cette mobilité du capital complique encore plus le lien entre les taux d'intérêt et la politique monétaire. Des taux d'intérêt élevés dans un pays attirent un courant de capital international; des taux d'intérêt faibles tendent à entraîner une sortie des capitaux. Ces flux internationaux de capitaux jouent sur l'offre

et la demande des devises étrangères et influencent donc le taux de change.

Etant donné qu'un taux de change équilibré est influencé de manière significative par les taux d'inflation différentiels entre les partenaires commerciaux, les liens entre la politique monétaire et l'inflation, les taux d'intérêt et les taux de change, ainsi que les taux d'intérêt et la politique monétaire, apparaissent clairement bien qu'ils soient extraordinairement compliqués. Dans le passé, quand les taux d'intérêt étaient relativement fixes, les déséquilibres macro-économiques avaient tendance à se manifester par des changements des réserves de devises étrangères. Mais avec des taux d'intérêt et des taux de change plus flexibles, les déséquilibres se manifestent généralement par des changements des prix internationaux et des courants commerciaux et, en fin de compte, des revenus réels des producteurs et des consommateurs. C'est tout particulièrement vrai pour les producteurs et les consommateurs dont les revenus réels sont très sensibles aux prix des biens commercialisés, comme les agriculteurs qui produisent de la nourriture et les consommateurs qui l'achètent.

TAUX D'INTERET OFFICIEL. Un taux d'intérêt officiel – le niveau défini par les pouvoirs publics comme étant le taux maximum pouvant être demandé par les prêteurs – aggrave souvent la fragmentation du marché du capital. Quand les pouvoirs publics établissent un taux d'intérêt officiel en dessous du niveau qui équilibre le marché, seuls les emprunteurs privilégiés ont accès à un crédit bon marché et rationné. Le marché résiduel du crédit, largement formé de prêteurs et d'emprunteurs traditionnels, continue à fonctionner mais devient un marché étroit à cause du retrait de ceux qui ont accès à des institutions sous contrôle des pouvoirs publics. Un crédit rationné et une diminution de l'épargne résultent d'un taux d'intérêt-plafond et aboutissent à un taux d'intérêt sur le marché résiduel plus élevé qu'autrement.

On peut faire respecter un taux d'intérêt officiel dans les institutions importantes et visibles, mais c'est très rarement le cas sur les marchés du crédit traditionnels et officieux. Avec un plafond officiel du taux d'intérêt, la fragmentation du marché du capital augmente à cause de la différence encore plus grande entre les taux de crédit institutionnel et traditionnel. Par conséquent, les agriculteurs et les commerçants paient plus cher le crédit sur les marchés traditionnels et les industriels paient moins cher auprès des institutions financières qu'ils ne le feraient en l'absence d'un plafond officiel du taux d'intérêt.

TAUX D'INTERET NOMINAUX ET REELS. L'inflation et le taux d'intérêt sont liés parce que l'inflation diminue le pouvoir d'achat des actifs monétaires. A mesure que les prix augmentent, moins de biens et de services peuvent être acquis avec un montant donné d'argent. Les paiements d'in-

térêts sont des actifs monétaires qui sont transférés des emprunteurs aux créanciers durant une période spécifiée. Parce que les paiements d'intérêts ont une dimension temporelle, les créanciers se préoccupent de l'inflation qui réduit leur pouvoir d'achat lorsqu'ils les perçoivent ainsi que le pouvoir d'achat de leur capital lors de son remboursement.

Les créanciers se soucient donc non seulement du taux d'intérêt nominal, établi dans le contrat d'emprunt, mais aussi du taux d'intérêt réel, restant après les réajustements dus à l'inflation. Etant donné qu'à la fois le taux d'inflation et le taux d'intérêt sont exprimés en pourcentage annuel, le taux d'intérêt réel peut être calculé de manière approximative en soustrayant le taux d'inflation du taux d'intérêt nominal. Si le taux d'intérêt nominal est 18 pour cent par an et si le taux annuel d'inflation est 16 pour cent, le taux d'intérêt réel est d'environ 2 pour cent ($18 - 16$). La formule exacte est $((1 + \text{taux annuel d'intérêt nominal}) \div (1 + \text{taux annuel d'inflation})) - 1$. Dans cet exemple, le taux d'intérêt réel exact est 1,7 pour cent $((1,18/1,16) - 1)$.

Si, dans cet exemple, le taux annuel d'inflation augmente jusqu'à 24 pour cent et si les pouvoirs publics maintiennent le taux d'intérêt officiel à 18 pour cent, le taux d'intérêt officiel réel devient négatif: environ -6 pour cent par an ($18 - 24$), ou exactement -4,8 pour cent $((1,18/1,24) - 1)$. Un taux d'intérêt réel négatif signifie que les épargnants perdent du pouvoir d'achat quand ils prêtent de l'argent au taux officiel et que les emprunteurs sont subventionnés en termes réels. Alors que les emprunteurs préféreraient des taux d'intérêt réels négatifs, les épargnants ont tendance à placer leur argent dans la propriété foncière ou dans les marchandises, par exemple, plutôt que dans les banques, pour se protéger contre l'inflation. L'inflation tend à causer la «désintermédiation» financière – la diminution de l'importance des intermédiaires financiers, comme les banques, les caisses d'épargne et les compagnies d'assurance – quand les pouvoirs publics imposent des plafonds aux taux d'intérêt.

Un taux d'intérêt positif exige que les pouvoirs publics, par l'intermédiaire de la Banque centrale, maintiennent un taux officiel nominal supérieur au taux d'inflation. Ceci peut être réalisé en contrôlant l'inflation, en réajustant le taux d'intérêt officiel nominal ou en combinant les deux. En pratique, il est difficile du point de vue politique de faire augmenter le taux d'intérêt officiel. Le maintien d'un taux d'intérêt réel positif est facilité par les faibles taux d'inflation.

Les preuves accumulées à partir des expériences de développement des pays pauvres durant les dernières décennies montrent que les taux d'intérêt réels positifs entraînent une croissance plus rapide des institutions financières et que cette croissance plus rapide conduit à des augmentations plus rapides des revenus nationaux. Un taux d'intérêt réel positif encourage l'épargne et les investissements intérieurs, l'afflux d'investissements étrangers et donc la formation de capital national. La pro-

ductivité de ce nouveau capital est accrue parce que le crédit est affecté par le marché à ses utilisations les plus productives et non par les décisions de rationnement prises par les institutions financières et par les agences publiques.

POLITIQUE FINANCIERE. Comme le suggérait l'exemple du décorticage du riz, les taux d'intérêt subventionnés rendent plus rentables les investissements dans une technologie moderne et à forte intensité de capital. Il devrait s'ensuivre que l'augmentation des taux d'intérêt fasse obstacle au processus de développement, qui dépend de l'accumulation de capital, et que les taux d'intérêt subventionnés conduisent à des investissements de capitaux et à une croissance économique plus rapides. Le défaut de cette logique ne peut être compris qu'en faisant la différence entre les effets statiques et dynamiques. Etant donné que le développement économique est par essence un processus dynamique, les effets dynamiques d'une politique de taux d'intérêt seront cruciaux pour pouvoir évaluer son impact sur le développement.

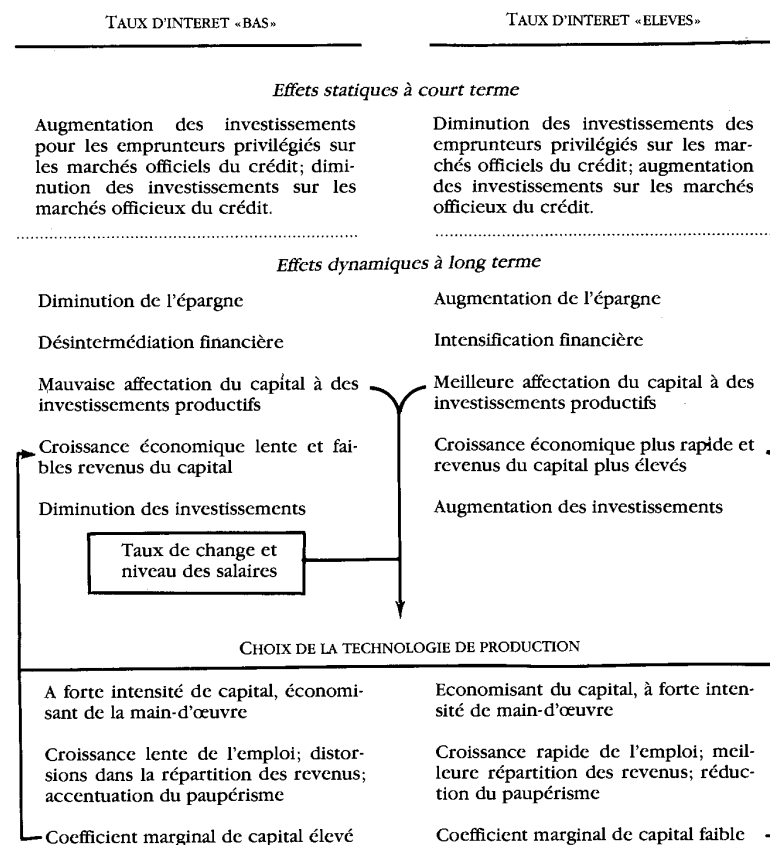
La figure 5.3 illustre les effets alternatifs de deux politiques de taux d'intérêt stylisées. Des taux d'intérêt «bas» saisissent la totalité des effets d'une politique de taux d'intérêt officiel qui crée des taux réels négatifs pour quelques emprunteurs privilégiés, une répression financière et une augmentation de la fragmentation du marché financier. Des taux d'intérêt «élevés» cherchent à refléter une politique financière qui permet des taux auxquels le marché est équilibré pour encourager l'épargne et pour canaliser le capital vers ses utilisations les plus productives, favorisant ainsi l'intensification financière et diminuant la fragmentation des marchés financiers.

Sur la figure 5.3, deux effets corrélés conduisent à la conclusion que les taux d'intérêt bas entraînent des investissements faibles, et vice versa. Le premier se rapporte au taux d'épargne et le second à la productivité de l'épargne investie qui en résulte. Les deux sont de vastes sujets qui ne peuvent être approfondis ici.

Les ménages, que ce soit dans les régions rurales ou les zones urbaines répondent généralement à un passage d'un taux d'intérêt négatif à un taux d'intérêt positif par une augmentation de l'épargne. En moyenne, plus de la moitié de l'épargne intérieure totale des pays en développement vient du secteur privé et non des sociétés. Par conséquent, la réponse d'offre positive de cette épargne au taux d'intérêt réel peut avoir une signification quantitative considérable. Un pays qui désire augmenter son taux de croissance doit, soit augmenter le taux d'investissement en créant des ressources d'épargne correspondantes, soit accroître la productivité des capitaux nouveaux qui sont investis.

Il n'y a qu'un nombre limité de sources disponibles pour augmenter l'épargne: des afflux plus importants de capitaux étrangers, une épargne

Figure 5.3. Effets de politiques financières alternatives



d'Etat plus forte grâce à une augmentation des impôts ou des profits des entreprises d'Etat et des taux d'intérêt réels positifs pour encourager une épargne privée intérieure plus importante. Les afflux de capitaux étrangers au titre de l'aide sont en train de diminuer par tête d'habitant et proportionnellement au produit économique mondial. Les statistiques de profits des entreprises d'Etat, que ce soit dans les pays développés ou en développement, ne sont pas encourageantes, sauf pour les entreprises basées sur des ressources naturelles. Les entreprises d'Etat absorbent souvent plus d'épargne publique qu'elles n'en engendrent. Par conséquent, les pays recherchant des augmentations de l'offre de fonds pou-

vant être investis doivent envisager des taux d'intérêt positifs pour encourager leurs propres épargnants intérieurs.

Au moins aussi important est le fait que les taux d'intérêt positifs influenceront également directement la productivité des investissements rendus possibles par l'épargne. L'efficacité avec laquelle le capital investi en un an est converti en production nouvelle l'année suivante est grossièrement saisie, après coup, par le coefficient marginal de capital (appelé ICOR – Incremental Capital Output Ratio). Dans les Sociétés où du désinvestissement s'est produit pour de nombreuses années et où l'économie a besoin d'une restauration majeure pour pouvoir fonctionner sans heurts, le coefficient marginal de capital peut descendre jusqu'à 2,0 ou même plus bas. Il était 2,1 en Indonésie entre 1970 et 1973, quand les investissements en pièces détachées et en réparations des ponts, des routes et du matériel roulant offraient des rendements économiques extrêmement élevés. Un coefficient marginal de capital des pays en développement plus représentatif se situe entre 3 et 4 avec une médiane approximative de 3,5. Le tableau 5.1 présente une série de coefficients marginaux du capital pour un échantillon de soixante-six pays en développement basés sur les statistiques de la Banque Mondiale.

Bien que le coefficient marginal de capital ne soit pas un instrument de planification très utile – il est difficile à mesurer et sensible à une variété de facteurs influençant le produit économique qui ne peuvent pas être attribués à une augmentation des investissements – sa grande diversité dans les pays en développement illustre un point extrêmement important. La productivité d'un investissement, ou l'efficacité avec laquelle le capital est utilisé par une Société, est aussi importante pour la croissance et pour la réduction de la pauvreté que le taux d'investissement lui-même.

Tableau 5.1. Coefficients marginaux bruts de capital pour soixante-six pays en développement, 1968-73

<i>Coefficient Marginal de Capital</i>	<i>Nombre de Pays</i>	<i>Pays Illustratifs</i>
1,5–1,99	6	Singapour, Indonésie
2,0–2,49	5	Corée, Mali
2,5–2,99	10	Gabon, Equateur
3,0–3,49	9	Kenya, Colombie, Pakistan
3,5–3,99	9	Thaïlande, Ile Maurice, Zaire
4,0–4,5	5	Jamaïque, Tanzanie
Supérieur à 4,5	22	Inde, Gambie, Guinée, Chili, Guyane, Zambie

Source: Banque Mondiale, *World Tables*, 2nd edition (Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press, 1980).

Les pays ne peuvent pas simplement faire l'hypothèse d'un faible coefficient marginal de capital à des fins de planification, et le traduire en réalité par la suite, mais ils peuvent tenter de créer un environnement politique qui conduise à une utilisation efficace du capital. Des taux d'intérêt réels positifs, l'augmentation de l'épargne intérieure, l'intensification financière et la concentration sur des investissements à forte intensité de main-d'œuvre qui créent beaucoup d'emplois par unité de capital contribuent tous à un coefficient marginal de capital plus bas et à une croissance plus rapide du produit économique. Tout aussi important est le fait qu'à cause de l'accent mis par une telle stratégie d'investissements sur une utilisation intensive de main-d'œuvre, il est probable que les revenus produits tendront à être mieux répartis que dans le cas d'une stratégie à plus forte intensité de capital, même si les deux permettaient la même croissance.

Une politique financière de croissance requiert que les pouvoirs publics gèrent leur politique macro-économique de manière à réduire l'inflation, établissent le taux d'intérêt officiel nominal à un niveau supérieur au taux d'inflation, pour que le taux d'intérêt officiel réel soit positif, et évitent d'imposer des réglementations qui restreindraient inutilement la croissance des institutions financières. Une telle politique financière entraîne une intensification financière à mesure que les services des institutions financières deviennent plus étendus. A son tour, l'intensification financière aboutit à (et est aidée par) un développement économique plus rapide. Au contraire, des taux d'intérêt réels négatifs et une réglementation excessive entraînent une répression financière. Le résultat en est généralement la « désintermédiation » – un rôle plus faible des institutions financières – et une croissance économique stagnante ou même négative. Le secteur rural bénéficie tout particulièrement de l'expansion des institutions financières qui remplacent peu à peu les sources de crédit officieuses et plus chères. Au contraire, la répression et la « désintermédiation » financières placent un lourd fardeau sur le développement du secteur rural.

Niveaux des Salaires

Le revenu du travail est la source principale de revenus personnels pour la grande majorité des ménages dans le monde. Les revenus générés par les autres principaux facteurs de production – le capital, la terre, la capacité d'entreprendre et de gérer – tendent à être faussés pour le tiers supérieur de la répartition des revenus dans la plupart des pays. Etant donné que la création de nouveaux emplois productifs payant un minimum vital est le seul remède à long terme à la pauvreté et à la faim, la capacité d'un Etat à augmenter les salaires réels au-dessus d'un plancher de subsistance et à les y maintenir pour la population toute entière

devrait être un souci-clé de la politique alimentaire. Comme on l'a noté précédemment, cependant, les mécanismes par lesquels les niveaux des salaires sont réellement établis sont très complexes, et la portée d'une intervention des pouvoirs publics réussissant à augmenter le niveau réel des salaires à court terme est étonnamment limitée. Les tentatives de fixer des salaires minima entraînent souvent des répercussions sur les décisions d'investissements, le choix de la technologie et la création d'emplois qui ont l'effet contraire de celui désiré. Exactement comme une politique des taux d'intérêt peut avoir des effets dynamiques pervers qui annulent tous les résultats désirables à court terme, une politique du niveau des salaires peut causer des entraves sérieuses au développement de l'économie et aggraver la pauvreté.

FORMATION DES SALAIRES. Excepté le cas où les syndicats ouvriers introduisent un élément de marchandage collectif dans le processus, la formation des salaires dans la plupart des pays s'effectue dans le contexte de marchés officieux conditionnés par les traditions, les normes sociales et les facteurs d'offre et de demande de travail, où les employeurs ont tendance à avoir un pouvoir de négociation beaucoup plus important que celui des travailleurs individuels. Il existe des marchés individuels distincts mais connexes, à divers niveaux de capacité et pour des spécialités variées. Dans la plupart des pays pauvres, les questions importantes pour les analystes politiques concernent la formation du niveau des salaires des travailleurs non-spécialisés. Pour les ouvriers n'ayant aucun autre actif que leur propre capacité physique, les salaires sur ce marché déterminent à quelle proximité de la survie ils seront. Quand les pouvoirs publics se soucient activement de la pauvreté et de la répartition des revenus, les pressions pour l'établissement d'un salaire minimum légal pour ces travailleurs peuvent être très importantes. Comprendre comment ces salaires sont formés en l'absence de politique officielle permet de juger de l'efficacité d'une législation concernant les salaires minima.

Les marchés du travail ont tendance à être plus fragmentés que ceux du capital, même au niveau de base des travailleurs non-spécialisés. Une partie de la fragmentation provient de la mobilité de la main-d'œuvre moindre que celle du capital. Les travailleurs sont limités dans leur volonté de, et leur capacité à se déplacer d'une région à une autre à la recherche de possibilités d'emploi, et les employeurs sont souvent peu disposés à engager des ouvriers venant d'autres régions, ou à cause de leur race, de leur religion ou de leur sexe. Les informations sur la disponibilité d'emplois et sur les opportunités de travail sont clairsemées et inégales. A cause de ces imperfections du marché du travail, il est difficile de déterminer un salaire d'équilibre en l'absence d'interventions des pouvoirs publics même sur les marchés urbains du travail.

Sur les marchés ruraux du travail, l'établissement du niveau des salaires est encore plus complexe que sur les marchés urbains. De nombreux contrats de travail pour les ouvriers ruraux impliquent le régime foncier et un accès conditionnel à la terre, des paiements en nature pour des tâches agricoles particulières et une division du travail fortement réglementée en fonction du sexe avec des salaires n'ayant que peu de rapport avec la productivité physique réelle. Même dans les régions où il y a substantiellement plus de travailleurs disponibles que ne peuvent être engagés de manière productive pour les tâches rurales à remplir, les niveaux des salaires ne descendent pas au-dessous d'un équilibre inférieur au niveau de subsistance. L'accès aux emplois disponibles tend à se faire par rationnement, par chance ou par l'établissement de relations patron-client qui lient les travailleurs ne possédant pas de terre aux propriétaires fonciers individuels ou aux marchands et aux petits industriels ruraux.

REGLEMENTATION DU SALAIRE MINIMUM. Les pouvoirs publics ont trouvé qu'il est pratiquement impossible d'intervenir avec succès dans des arrangements du travail rural aussi compliqués sans une restructuration draconienne du régime foncier et de la propriété des biens ruraux. Même les mécanismes indirects, tels que l'aide à l'organisation en syndicats des travailleurs non-spécialisés ne possédant pas de terres, n'ont eu que peu d'effet sur le changement de l'accès réel de ces travailleurs à des emplois réguliers et productifs à la campagne. Pour créer de tels emplois, la structure et la dynamique de l'agriculture elle-même doivent changer, ce qui est une tâche à long terme pour la politique de développement, et non un travail à court terme de réglementation du salaire minimum. La création directe d'emplois ruraux grâce à des projets de rémunération du travail par des produits alimentaires ou de travaux ruraux à forte intensité de main-d'œuvre, peuvent garantir des emplois à un salaire minimum si la gestion locale est efficace, si la conception technique a rendu les projets utiles et productifs et si les finances publiques permettent un engagement continu au programme.

Sur les marchés urbains du travail, les tentatives d'imposer des salaires minima et des conditions de travail améliorées ont eu beaucoup plus de succès. Dans les entreprises industrielles à grande échelle, dans les banques et dans les organisations ancillaires, ainsi que dans les emplois dans l'administration elle-même, il est relativement facile de faire respecter les salaires minima réglementés pour les employés non-spécialisés. Les entreprises étrangères, en particulier, qui ne veulent pas être accusées d'exploitation du travail bon marché, paient généralement des salaires au taux minimum légal ou supérieurs aux niveaux en cours sur les marchés officieux du travail voisins qui ne sont pas atteints par la législation.

Les effets de la réglementation des salaires minima sur les marchés urbains du travail sont très controversables. Presque tout le monde est d'accord sur le fait qu'elle a un très faible impact sur les salaires ruraux, sauf de manière très indirecte. Pour les travailleurs qui peuvent obtenir des emplois à un salaire plus élevé, il est clair que le résultat est bénéfique. Leurs revenus sont plus élevés qu'en l'absence de réglementation et leurs familles seront probablement mieux logées, habillées, instruites et nourries. Faisant partie de «l'élite de la classe ouvrière» urbaine, ces travailleurs seront probablement des partisans acharnés et bruyants du programme des pouvoirs publics et des efforts pour maintenir intact le pouvoir d'achat réel du salaire minimum si l'inflation a tendance à l'éroder. Etant donné que beaucoup de ces travailleurs peuvent même en fait faire partie de l'administration, il y a d'importantes pressions pour la mise en place et le maintien d'un salaire minimum en termes réels qui offre un niveau de vie confortable.

Comme l'illustre la figure 5.4, cependant, une telle politique des salaires entraîne plusieurs effets fâcheux. En l'absence de réglementation sur les salaires minima, le marché du travail rapporte un salaire d'équilibre W_e et le nombre de travailleurs employés est L_e . Un niveau minimum de salaire effectif réglementé par la loi augmente les salaires à W_m , ce qui réduit le nombre d'emplois à L_m^d , alors qu'augmente le nombre d'ouvriers désirant travailler au salaire W_m à L_m^s . Par conséquent, le résultat est un chômage égal à $L_m^s - L_m^d$ travailleurs.

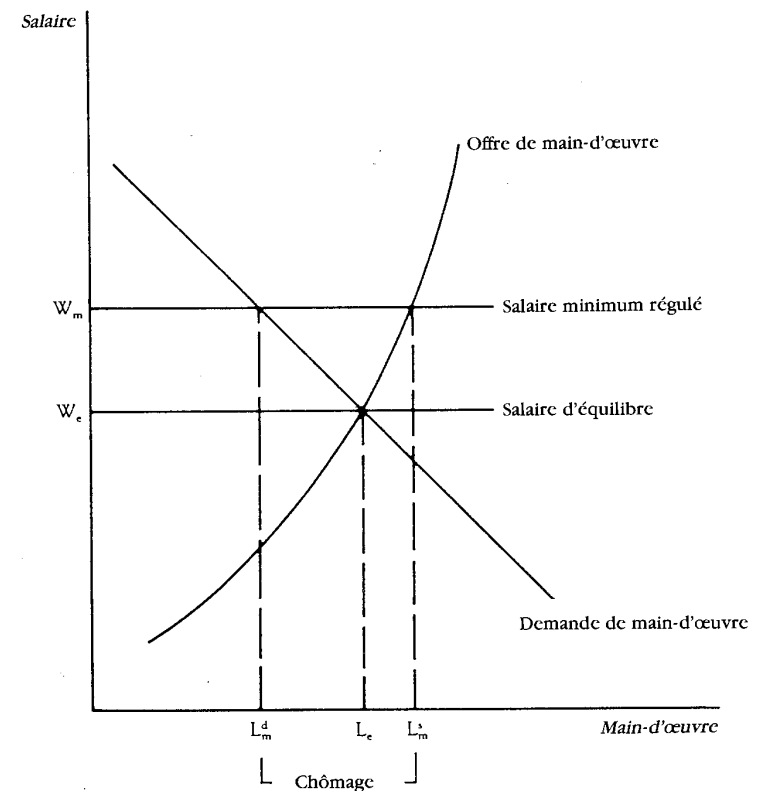
Dans la plupart des pays pauvres, ces chômeurs ne peuvent pas survivre sans un emploi quelconque et ils cherchent du travail dans le secteur urbain officieux tout en attendant la chance qui leur permettra de trouver un emploi officiel garanti au salaire minimum. Par conséquent, il existe une fragmentation plus grande sur le marché urbain du travail qu'avant la législation. Les avantages des emplois officiels sont souvent si importants qu'il vaut la peine de suivre tout le processus d'instruction, y compris l'université si nécessaire, pour posséder des titres de qualification et d'attendre ensuite pendant des années dans le secteur urbain officieux jusqu'à ce qu'une possibilité se présente. Bien que les pires manifestations de cette file d'attente concernent l'administration, le problème s'infiltré dans tout l'éventail d'emplois jusqu'aux concierges de succursale de banque de quartier.

La figure 5.5 illustre la formation des salaires dans le secteur urbain officieux. Dans le cas le plus simple, l'offre et la demande d'emploi dans le secteur officiel sont soustraites des courbes d'offre et de demande de travail total et le salaire d'équilibre global précédent W_e est établi comme le salaire d'équilibre dans le secteur officieux, avec un emploi égal à $L_e - L_m^d$. Ainsi, les ouvriers ayant la chance d'avoir un emploi dans le secteur officiel reçoivent un salaire W_m (le salaire minimum décrit sur la figure 5.4) et tous les autres ouvriers qui acceptent de travailler à W_e

ont en fait des emplois à ce salaire dans le secteur officieux. Cela suppose, bien entendu, que les autorités n'essaient pas de faire respecter les salaires minima dans le secteur officieux par des descentes de police ou par la fermeture d'établissements. Si c'est le cas, l'équilibre précédemment décrit sur la figure 5.4, avec son chômage apparent, est alors le résultat réel.

Sur le marché officieux, deux effets dynamiques empêchent le résultat d'être aussi positif que la figure 5.5 ne le présente initialement. Premièrement la décision sur le choix des techniques dans les investissements modifie la création d'emplois productifs en résultant. Les salaires élevés poussent les entreprises à substituer des capitaux au travail (spécialement quand le capital est subventionné), quel que soit le nombre de tra-

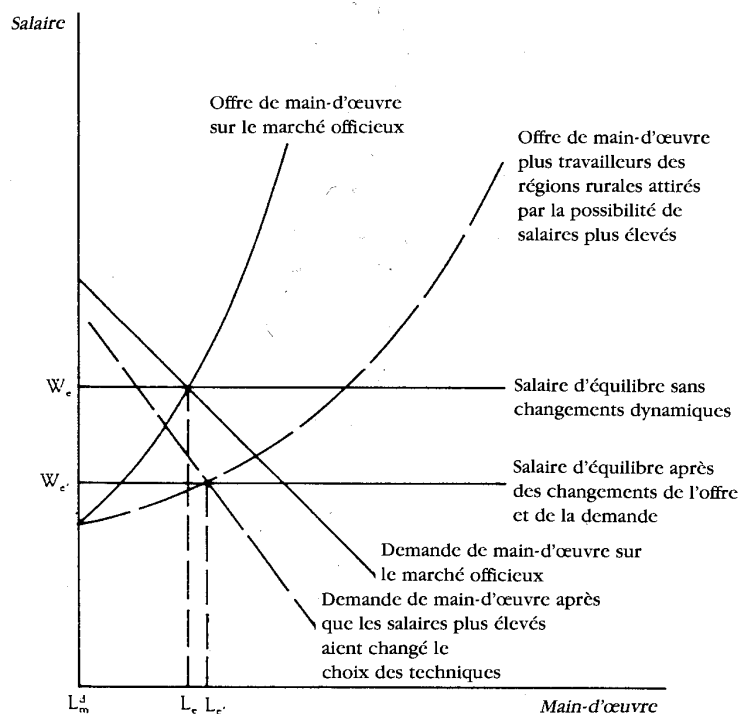
Figure 5.4. Illustration de l'effet d'un salaire minimum sur le marché urbain du travail, dans le secteur officiel.



vailleurs disponibles dans l'économie. L'absorption de main-d'œuvre peut se produire plus rapidement quand les entrepreneurs sont encouragés, et non découragés, à utiliser les ressources relativement abondantes. La diminution de la demande de main-d'œuvre est décrite sur la figure 5.5 par un déplacement de la courbe de demande, bien qu'une partie de l'effet du choix des techniques se manifesterait sur le marché officieux du travail comme une offre supplémentaire de demandeurs d'emploi.

Le second facteur affecte aussi le nombre potentiel d'ouvriers urbains cherchant du travail dans le secteur officiel mais refoulés dans le secteur officieux jusqu'à ce qu'ils réussissent. Si la possibilité d'obtenir un emploi bien payé dans le secteur officiel attire plus de migrants des régions rurales qu'il n'en viendrait au salaire d'équilibre plus bas, la courbe d'offre de main-d'œuvre sur le marché officieux se déplace vers l'extérieur. Com-

Figure 5.5. Illustration de la formation des salaires dans le secteur officieux du marché urbain du travail après une régulation de salaire minimum dans le secteur officiel.



biné avec le déplacement de la courbe de demande d'emplois, le nouveau salaire d'équilibre sur le marché officieux régresse à W_e' , encore plus bas que le niveau W_e qui aurait prévalu en l'absence de législation.

Les salaires urbains d'équilibre réels qui reflètent de manière exacte l'abondance de main-d'œuvre peuvent être très bas et laisser beaucoup de familles dans la pauvreté. Cependant, l'alternative est un marché du travail très fragmenté où beaucoup de familles sont laissées sans ressources par le chômage et le travail occasionnel à faible rendement. Alors qu'une politique alimentaire focalisée peut à court terme soulager les problèmes de consommation des pauvres ayant un emploi productif, atteindre les démunis exige des efforts d'assistance qui sont tangents à, et souvent en compétition avec la tâche générale d'augmenter la productivité et de réduire le paupérisme.

Parce qu'il n'est possible de faire respecter la législation des salaires minima de manière sélective que par quelques compagnies visibles ou par les entreprises publiques, elle tend à court-circuiter le processus progressif de réduction de la pauvreté en faisant passer un petit nombre de travailleurs chanceux directement à une opulence relative (mais seulement relative). Quand la législation a un impact significatif sur les salaires urbains et donc sur le choix de la technique utilisée dans l'industrie et les services, elle conduit à l'exclusion de nombreux travailleurs non-spécialisés de ses avantages et à la création d'une sous-classe de main-d'œuvre importante et généralement permanente qui doit subsister aux frontières de l'activité économique officielle. C'est à l'intérieur de ces zones-limites que la plupart des problèmes alimentaires urbains se trouvent.

Les Termes de l'Echange Rural-Urbain

Les termes de l'échange rural-urbain, ou le prix de parité alimentaire discuté dans le chapitre 4, sont déterminés par l'interaction de quatre éléments sectoriels de prix séparés – les prix à la production de l'agriculture, les prix des facteurs de production pour l'agriculture, les prix à la production du secteur urbain-industriel et les prix des facteurs de production pour le secteur urbain-industriel. Les pouvoirs publics peuvent influencer ces quatre prix sectoriels et le font, généralement avec des objectifs très spécifiques. Les taxes sur les pneus en caoutchouc rendent l'industrie intérieure du pneu plus rentable, les subventions à l'acier rendent la fabrication de bicyclettes plus rentable, les engrais subventionnés rendent la production de céréales plus rentable et les importations subventionnées de céréales permettent une amélioration du niveau de vie des consommateurs.

Quand on les combine, ces interventions séparées sur les prix forment les termes de l'échange pour le secteur rural par rapport au secteur urbain ou industriel. Ils constituent alors un indicateur direct de la rentabilité de l'agriculture et du pouvoir d'achat en biens et services du revenu agricole. Les termes de l'échange trouveront leur propre niveau déterminé par le marché en l'absence d'intervention des autorités. Mais, étant donné que tous les pouvoirs publics interviennent, le problème est de définir la façon dont les marchés intérieurs et internationaux conditionnent ce que les pouvoirs publics peuvent faire et devraient vouloir faire pour structurer la rentabilité de l'agriculture par rapport à l'industrie.

Les Macro-Politiques et le Secteur Rural

L'analyse de la rentabilité sociale au chapitre 3 et l'analyse de la politique des prix au chapitre 4 présentent les instruments aidant à aborder la question du degré approprié d'implication des pouvoirs publics dans les problèmes spécifiques de l'établissement des prix sectoriels. Cependant, l'accent est mis ici sur la macro-économie. Comment l'ensemble des prix et la macro-économie influencent-ils les termes de l'échange rural-urbain et comment cette influence est-elle transmise et perçue dans le secteur rural?

La politique budgétaire, la politique fiscale et monétaire et la politique globale des prix ont souvent un effet beaucoup plus fort sur les termes de l'échange rural-urbain qu'on ne le réalise. Dans de nombreux cas, les efforts sectoriels pour concevoir des politiques d'incitation par les prix pour des produits particuliers sont en partie ou complètement viciés par les pressions adverses provenant du taux de change, des politiques alternatives de subventions ou d'une inflation interne importante. Comprendre les incitations auxquelles font face les producteurs ruraux est impossible sans évaluer à la fois l'impact des politiques des prix spécifiques par produit et l'influence plus générale de la macro-économie sur l'agriculture.

EQUILIBRE RURAL-URBAIN. La plupart des secteurs industriels dans le monde en développement sont protégés par des barrières douanières élevées ou par des contrôles directs des importations concurrentielles. Les producteurs agricoles ne reçoivent que peu de protection et sont souvent l'objet de discriminations actives par des subventions aux importations concurrentielles et par des taxes sur leurs exportations. La conséquence en est que les termes de l'échange rural-urbain sont faussés très directement par la politique des pouvoirs publics favorisant le secteur urbain-industriel et au détriment du secteur rural.

Une politique aussi directe a également un effet indirect important sur les termes de l'échange. Plus le niveau de protection contre les importations est élevé, plus le taux de change va être surévalué. Le secteur agricole produit une proportion beaucoup plus forte de biens commercialisables – dont les prix sont directement reliés aux prix internationaux – que ne le fait le secteur urbain-industriel. Un taux de change surévalué, même quand des contrôles directs pour le faire respecter sont superflus à cause des politiques commerciales et protectionnistes le soutenant, agit contre l'agriculture de manière significative en réduisant les termes de l'échange rural-urbain.

Cette discrimination contre l'agriculture a des conséquences à la fois sur la production agricole et sur la répartition des revenus. Une croissance plus lente de la production, des revenus plus faibles dans les régions rurales que dans les zones urbaines et une création d'emplois moins active dans l'agriculture et dans l'économie rurale de services non-agricoles proviennent tous de termes de l'échange rural-urbain défavorables. Une politique des prix spécifique par produit peut dans une certaine mesure réduire cette discrimination contre l'agriculture. Un prix élevé du riz, par exemple, modifiera directement la rentabilité de sa culture, et les disparités importantes des prix intérieurs du riz dans divers pays d'Asie témoignent de la portée considérable de l'utilisation de politiques commerciales et de subventions pour séparer la politique interne des prix des produits des prix du marché international.

Mais la vitalité de l'économie rurale dépend de bien plus que d'un seul produit. L'influence de la macro-économie – le taux de change, les politiques industrielles qui modifient les coûts et les prix de biens urbains importants et les politiques monétaires et fiscales qui engendrent des taux d'inflation internes plus forts que ceux des principaux partenaires commerciaux – s'étend jusqu'à l'économie rurale et influence sa vitalité de manière indirecte mais puissante. L'exemple le plus clair dans les années récentes du rôle de la macro-économie dans la modification de la rentabilité de l'agriculture s'est produit quand les prix du pétrole ont augmenté à deux occasions durant les années 1970. Les secteurs agricoles des pays exportateurs de pétrole ont souffert d'un déclin aigu des termes de l'échange rural-urbain, alors que les termes de l'échange pour l'agriculture dans les pays importateurs de pétrole se sont nettement améliorés.

Les mécanismes par lesquels les chocs pétroliers ont été convertis en changements significatifs des termes de l'échange rural-urbain sont très instructifs pour les analystes de la politique alimentaire, car ils aident à identifier les liens importants entre la macro-politique et les résultats du secteur alimentaire. Le premier lien passe directement par le taux de change. Les exportateurs de pétrole tendent à avoir une balance des paiements excédentaire quand les prix du pétrole augmentent forte-

ment, et la valeur de leurs devises intérieures augmente donc par rapport à leurs partenaires commerciaux qui sont des importateurs de pétrole. Réflétant cet effet, les monnaies des importateurs de pétrole ont tendance à se déprécier quand le prix du pétrole augmente.

Des changements réels des taux de change nominaux ne sont pas nécessaires pour que ces modifications puissent se produire parce que les taux différentiels d'inflation peuvent provoquer les mêmes changements en termes réels. Ainsi, l'Indonésie a maintenu un taux de change de 415 Rp par dollar amér. de 1972 à 1978, bien que son taux d'inflation intérieure annuel ait été en moyenne de 5 à 10 points de pourcentage supérieur à celui des Etats-Unis durant cette période. La roupie a repris de la valeur par rapport au dollar en augmentant d'environ 50 pour cent pendant ce temps, bien qu'aucun responsable de la macro-économie n'ait décidé de modifier le taux de change réel. Les termes de l'échange rural-urbain ont été fortement atteints par cette reprise de valeur du taux de change en termes réels et la productivité et les revenus ruraux en ont souffert. La dévaluation de 50 pour cent de la roupie en novembre 1978, décision consciente macro-économique, renversa complètement ce déclin rural. Au moins pendant la fin des années 1970 et le début des années 1980, l'Indonésie était le seul exportateur de pétrole ayant une population rurale importante qui était capable de maintenir une économie rurale saine. Ceci a été accompli par une macro-politique conçue, au moins partiellement, en tenant compte des intérêts ruraux.

Le second impact majeur des prix du pétrole sur les termes de l'échange rural-urbain est moins direct. Quand les prix du pétrole augmentent, les pays importateurs de pétrole doivent trouver un moyen de stimuler les exportations si le flux de pétrole doit être maintenu. Les pouvoirs publics peuvent stimuler les exportations en fournissant des incitations par une dévaluation et aussi par des mesures plus spécifiques. Si l'industrie locale d'un pays en développement n'est pas assez concurrentielle sur les marchés d'exportation à cause de barrières protectrices importantes (aux deux extrémités – coûts élevés dans son industrie et mauvais accès aux marchés dans les pays développés), les responsables politiques se tournent inévitablement vers les régions rurales pour une augmentation des exportations. Pour stimuler les exportations rurales, des incitations plus importantes et une compétitivité accrue sont nécessaires. Celles-ci proviennent de mesures de réduction des coûts, d'une disponibilité plus grande de facteurs permettant l'augmentation des rendements comme les engrais, la suppression des taxes à l'exportation, une attention plus soutenue à l'infrastructure et aux installations de commercialisation et un engagement à une recherche et à une technologie nouvelles pour l'agriculture. Il y a des preuves très claires que les pressions de la facture pétrolière obligent les responsables de la macro-politique à améliorer les termes de l'échange en faveur de l'agriculture.

REPARTITION DES REVENUS ET INVESTISSEMENTS PRODUCTIFS. L'importance des termes de l'échange rural-urbain va plus loin que la création d'incitations à augmenter la production ou à gagner plus de devises étrangères pour payer les importations de pétrole. La répartition rurale-urbaine des revenus est aussi, dans une mesure importante, fonction de ces termes de l'échange. Les différences entre les revenus ruraux et urbains sont à l'origine de la plus grande partie de la pauvreté et de la faim rurales que les analystes de la politique alimentaire tentent de comprendre. A cause des décisions de migration prises par les ménages ruraux, de nombreux problèmes de pauvreté urbaine sont aussi reliés à ces différences. Dans presque tous les pays, les revenus moyens par habitant sont plus faibles dans les zones rurales que dans les zones urbaines. Dans quelques pays industrialisés, les disparités ne sont que de 10 ou 20 pour cent, mais dans certaines nations d'Afrique et d'Amérique latine, les résidents urbains gagnent au moins dix fois plus que le revenu de l'habitant rural moyen. Outre son impact évident sur le bien-être des hommes, la répartition du revenu national entre les zones rurales et urbaines est importante pour les analystes de la politique alimentaire parce qu'elle est liée à la macro-économie à travers la structure de la demande globale.

Les consommateurs ruraux ont des habitudes de dépenses différentes de celles de leurs cousins urbains. A n'importe quel niveau de revenu donné, ils consomment plus de nourriture et moins de biens et de services importés. La demande rurale pour les produits domestiques insiste sur l'habillement, la vaisselle de table et le matériel de cuisine, les tuiles, les briques et autres matériaux de construction des maisons, les lanternes et enfin les bicyclettes, les postes de radio et les machines à coudre. Par comparaison, les caractéristiques de la demande urbaine comprennent relativement moins de féculents de base produits intérieurement, plus de viande et de poisson, plus d'aliments importés (tant des céréales de base que des produits alimentaires transformés de luxe), et des biens manufacturés ayant un fort contenu importé tels que les automobiles, les motocyclettes, les postes de télévision et les réfrigérateurs.

De plus, les ménages ruraux ont un taux d'épargne plus important à tous les niveaux de revenu, ce qui reflète le double rôle de nombreux ménages comme producteurs et comme consommateurs. Une part significative du revenu des ménages ruraux est réinvestie en facteurs productifs. Certains d'entre eux, comme les engrais et les semences, ne sont que des investissements à court terme, bien qu'ils aient généralement des taux de remboursement annuels très importants, alors que d'autres, comme les investissements en instruments agricoles, en installations d'irrigation et de drainage et en bétail, peuvent engendrer un profit significatif à long terme. Une diminution du flux des revenus vers les régions rurales signifie généralement un taux beaucoup plus faible d'investisse-

ments ruraux suivi d'un ralentissement de la demande de main-d'œuvre rurale.

Une vaste recherche par John Mellor et ses collègues, surtout dans le contexte indien, a montré les effets importants au second degré des différences d'habitudes de consommation entre les ménages urbains et ruraux. Chaque roupie dépensée par un ménage crée une dépense additionnelle quand ceux qui l'ont reçue ajoutent ces roupies à leurs revenus et les font ensuite passer dans leurs propres habitudes de consommation, multipliant ainsi l'effet de tout nouveau pouvoir d'achat. En termes d'emplois créés et d'activité économique supplémentaire globale, les effets de multiplication de la roupie additionnelle dépensée par un ménage rural sont plus importants que ceux de la roupie supplémentaire dépensée par un ménage urbain dans la même catégorie de revenus. Certaines preuves suggèrent que les effets de multiplication sont plus importants pour les ménages ruraux dont les revenus sont relativement faibles que pour les ménages plus privilégiés que ce soit dans les zones rurales ou urbaines, si leur demande supplémentaire d'aliments est satisfaite par la production intérieure plutôt que par des importations. Autrement, comme Mellor le fait remarquer, les stratégies de développement focalisées sur la pauvreté sont auto-destructrices: les augmentations des prix alimentaires ou les problèmes de balance des paiements éliminent les augmentations des revenus des pauvres.

La discussion de l'impact de la macro-politique sur les termes de l'échange rural-urbain a maintenant décrit un cercle complet. Un échec du secteur rural dans une tentative d'augmentation de sa productivité est le goulot d'étranglement principal de n'importe quelle stratégie tendant à augmenter les revenus et à réduire la faim des pauvres. Pour éliminer le goulot d'étranglement, des incitations supplémentaires aux producteurs agricoles seront probablement nécessaires, mais celles-ci peuvent très bien diminuer les revenus réels et accroître la faim des pauvres. Le dilemme des prix alimentaires s'est réaffirmé, cette fois avec l'addition d'une macro-dimension. Il est important de comprendre les implications de cette nouvelle relation, car elle diminue les options des responsables politiques qui s'efforcent de créer une économie rurale saine à long terme, et en même temps remet l'accent sur le besoin de trouver des interventions alimentaires à court terme destinées à secourir les pauvres.

Croissance Rurale et Efficacité Economique à Long Terme

Les éléments d'une stratégie de croissance dynamique du secteur rural comprennent une base de technologie moderne, une infrastructure capable de déplacer efficacement les facteurs de production et les produits, un système de soutien institutionnel qui offre aux agriculteurs et aux négociants des informations exactes et actuelles et qui établit et fait

respecter des «règles du jeu» équitables ainsi qu'un ensemble d'incitations positives aux agriculteurs pour augmenter la production. Dans le contexte de la technologie disponible, de tous les autres investissements en infrastructure et du soutien institutionnel, ces incitations sont fortement influencées par les termes de l'échange rural-urbain, eux-mêmes le résultat de toute une série de décisions politiques sectorielles et globales à action réciproque.

Il est juste de dire que la plus grande partie de l'environnement de prise de décisions rurales est dictée par la macro-politique et par les macro-prix. Une croissance rurale rapide sur de longues périodes ne peut se produire que si ce macro-environnement encourage une affectation efficace des ressources. Des sauts de croissance de courte durée sont possibles à partir de n'importe quel autre élément de l'environnement de prise de décisions – une nouvelle technologie des semences, des engrais subventionnés ou un service de vulgarisation plus efficace. Mais, à la longue, la croissance rurale vacillera en l'absence d'un environnement macro-économique qui encourage et en fin de compte force l'affectation de la terre, du travail et du capital à ses utilisations les plus productives. Une bonne macro-politique facilite la croissance rurale.

La même déclaration est valable pour le reste de l'économie. La leçon dominante des expériences de développement durant les quelques dernières décennies est que l'efficacité avec laquelle les ressources sont affectées détermine le degré de rapidité de la courbe de croissance. Cette expérience va à l'encontre des prévisions de nombreux économistes et planificateurs dans les années passées; ils avaient remarqué que les pertes économiques statistiques dues à l'inefficacité des affectations étaient faibles, généralement inférieures à 2 pour cent du revenu national même dans le cas de distorsions sévères, et pouvaient donc facilement être enrayerées par une croissance plus rapide. C'est exactement le contraire qui s'est produit.

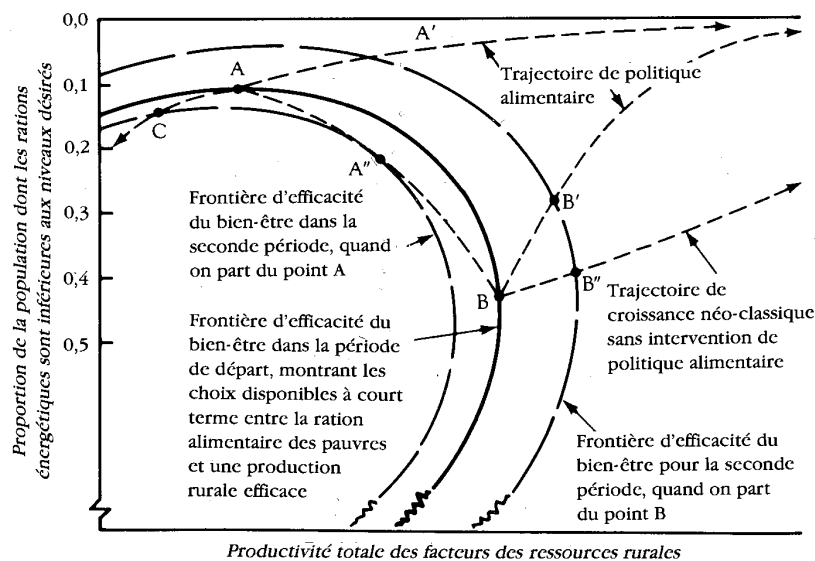
Les pertes d'efficacité dynamique sont additionnées, et non éliminées, face à une politique générale qui détourne l'affectation des ressources économiques, les écartant de leurs utilisations les plus productives. Les distorsions généralement rencontrées – des taux de change surévalués, des taux d'intérêt bonifiés, une législation de salaire minimum, des incitations agricoles déprimées et des prix alimentaires bas – proviennent des tentatives de contrôle de l'inflation et de la répartition de la production à court terme. Mais la croissance économique, y compris celles des régions rurales, est en fin de compte ralentie par un tel ensemble de macro-signaux. En même temps, les soucis de répartition et de bien-être à court terme persistent et, en fait, s'aggravent si des tentatives sont faites pour harmoniser les macro-prix et la macro-politique avec la valeur de rareté sous-jacente des ressources.

La tension entre l'efficacité productrice et la croissance économique à long terme, et les conséquences à court terme sur la consommation de l'environnement macro-économique nécessaire pour générer une telle croissance est l'un des sujets-clés de ce livre. Un lien assez direct existe entre une croissance économique efficace du secteur rural et la croissance efficace du reste de l'économie parce que toutes deux sont conditionnées par le même ensemble de macro-prix et de macro-politiques.

Cela signifie que le dilemme des prix alimentaires, qui a été traité jusqu'ici comme principalement un problème sectoriel, fait en réalité partie d'un dilemme plus général des macro-prix. Ce dilemme plus étendu est le choix fondamental que toutes les sociétés doivent faire entre justice et efficacité. Pour montrer la nature des compromis impliqués dans ce choix, il est pratique de concentrer la discussion sur le secteur alimentaire lui-même. Même dans ce cas, la quantification n'est pas facile, mais il est plus aisé de traiter les compromis du seul secteur alimentaire que de jongler avec ceux de l'économie toute entière.

La figure 5.6 illustre les problèmes fondamentaux. Le cœur de la figure est la courbe décrivant la «frontière bien-être-efficacité», ou les choix possibles à court terme entre la ration alimentaire du pauvre et l'affectation efficace des ressources productives dans le secteur rural. Les aspects

Figure 5.6. Le dilemme des prix alimentaires illustré



du dilemme des prix alimentaires concernant la répartition et le bien-être vont, bien entendu, beaucoup plus loin que le niveau de la ration alimentaire des pauvres. De même, une croissance efficace comprend beaucoup plus que l'affectation statique des ressources et la productivité totale des facteurs. Cependant, ces deux axes saisissent l'essence même du dilemme tout en permettant une compréhension concrète de ce qui est en jeu.

La courbe décrivant les choix actuels possibles entre «efficacité» et «bien-être» est tracée de manière à ce qu'une partie seulement de l'intervalle implique un compromis. Aussi bien pour les faibles niveaux de bien-être que pour les bas niveaux d'efficacité, l'augmentation de l'un augmente aussi l'autre. Dans de nombreux pays où la situation actuelle se trouve à l'intérieur de ces limites, une meilleure efficacité dans la production améliorera aussi le bien-être au lieu de le réduire. Pour d'autres pays, un bien-être plus important entraînerait une efficacité accrue. Par contre, les pays se trouvant actuellement entre A et B sur la frontière des choix doivent faire des compromis très difficiles en ce qui concerne la politique des prix alimentaires et d'autres interventions sur le secteur alimentaire, et ils affrontent directement le dilemme des prix alimentaires.

Un secteur rural sain avec des incitations appropriées évoluera en termes de production totale et d'efficacité de production au cours du temps. Ceci est décrit par une frontière élargie durant la seconde période si la société commence au point B, qui maximise l'efficacité de l'utilisation des ressources. A mesure que la capacité de production par habitant augmente, la possibilité pour la société d'éliminer les déficits d'énergie alimentaire s'améliore.

Au contraire, si la société commence au point A, où la ration alimentaire du pauvre est maximisée aux dépens de l'utilisation efficace des ressources rurales, la capacité future de produire ou de nourrir les gens est réduite – jusqu'à la frontière intérieure décrite sur la figure 5.6. La courbe de croissance possible pour une société est fonction du point de départ réel sur la courbe des choix possibles à court terme. Un point de départ de bien-être élevé et de faible efficacité, tel que A, n'est pas stable à long terme parce que le potentiel de bien-être diminue, soit vers C, avec une croissance négative, soit vers B en passant par A', avec une croissance plus grande mais une réduction du bien-être. Au contraire, un point de départ de forte efficacité et de bien-être moyen, tel que B, place un pays sur une trajectoire de croissance rapide de la production en passant par B', mais de progrès lents dans la réduction de la faim.

Le point de départ B est le fruit d'un environnement macro-politique qui fournit des incitations efficaces au secteur rural sans intervenir par des politiques alimentaires du côté de la consommation. La poursuite d'une telle approche politique conduirait la Société sur la trajectoire BB''.

Le résultat en est une augmentation rapide de la productivité rurale et une réduction progressive de la proportion de la population souffrant de déficits en énergie alimentaire. En l'absence d'interventions sur la consommation, tels que les programmes de coupons alimentaires ou les magasins à prix équitables décrits dans les chapitres 2 et 4, une telle croissance néo-classique élimine les déficits d'énergie de façon lente et asymptotique. Même les pays riches n'ayant pas d'interventions alimentaires ont des gens qui ont faim.

L'alternative à la trajectoire de croissance néo-classique BB'' est une trajectoire de politique alimentaire BB' qui implique une intervention plus active des pouvoirs publics dans le système alimentaire. Une certaine croissance d'efficacité et de production est sacrifiée à une élimination beaucoup plus rapide de la faim, mais la croissance économique reste un objectif majeur de la politique alimentaire générale. Comment atteindre et rester sur BB' est en fait une définition du dilemme des prix alimentaires. La solution exige une combinaison de politiques qui motivent suffisamment les fermiers tout en protégeant les consommateurs pauvres contre les prix alimentaires élevés par des interventions alimentaires focalisées. L'analyste peut maintenant commencer à discerner les divers éléments nécessaires pour compléter ce puzzle.

Certains pays ont tenté d'utiliser leurs macro-politiques alimentaires et leurs affectations budgétaires pour favoriser le bien-être à court terme. Ceux qui ont réussi se trouvent au point A, face à une stagnation de la production et à certains choix difficiles pour savoir quelles politiques fourniraient le mieux une protection continue des niveaux existants de bien-être et pourtant garantiraient qu'ils pourront être maintenus dans le futur. Comme l'indique le livre de T.W. Schultz (voir plus haut la Note Bibliographique du chapitre 1) sur les distorsions des incitations agricoles, de nombreux pays qui ont suivi une telle politique de bien-être se trouvent maintenant au point C, où une efficacité de production plus importante aiderait le bien-être, même à très court terme.

Idéalement, un pays commençant au point A (ou même au point C) pourrait trouver un ensemble de politiques et de programmes qui permettraient une croissance rapide de l'efficacité de production dans le secteur rural sans sacrifier le bien-être. La trajectoire AA' (ou CAA') permettrait alors de combler le faible déficit résiduel en énergie alimentaire dans le contexte d'une croissance rapide et efficace.

La plupart des stratégies de croissance rurales, telles qu'elles sont comprises pour le moment par les professionnels du développement économique, ne permettent pas une transition directe de A à A'. En fait, la plupart des politiques de bien-être qui ont produit le point de départ A sont défavorables à une croissance rapide et efficace parce qu'elles suppriment les incitations aux agriculteurs, pour maintenir les prix alimentaires bas pour tous les consommateurs ou pour financer des sub-

ventions alimentaires directes pour les consommateurs urbains. La mise en place d'une stratégie de croissance rurale qui renverse cette distorsion de prix alimentaires bas et offre de nouvelles incitations de prix au secteur rural entraînera la courbe de croissance à se situer entre A et B, en passant par A'', et se dirigeant ensuite vers B''.

Pour les responsables politiques de pays commençant entre C et A, une trajectoire de croissance de AA'' à BB'' doit vraiment paraître désastreuse. Prendre ce chemin exige une augmentation significative du degré de la faim perçue dans la population, ce qui entraîne un souci légitime de bien-être et de fortes pressions politiques pour renoncer aux politiques de croissance qui utilisent les incitations de prix. Y a-t-il des alternatives?

Cet ouvrage tente de tracer les grandes lignes d'un cadre pour un ensemble de politiques alimentaires qui ouvrent le chemin AA' et BB' aux pouvoirs publics ayant un désir réel de soulager la faim chronique parmi la population. Atteindre ces trajectoires exige une intervention active des pouvoirs publics dans les systèmes alimentaires d'une manière qui encourage les incitations privées. Simultanément, les interventions sur la consommation qui atteignent la population visée de personnes et de familles souffrant de déficits alimentaires doivent être conçues de façon à maintenir l'intégrité fiscale et à ne pas détruire les incitations agricoles. Réaliser ces objectifs multiples et opposés est la tâche d'une macro-politique alimentaire, dont les éléments sont assemblés dans le chapitre 6.

La Macro-Perspective

Les problèmes macro-économiques sont abstraits et sont souvent «contre-intuitifs». Ce qui paraît être à première vue une bonne politique se révèle avoir des conséquences négatives. De plus, les décisions familiales quotidiennes n'ont pas leurs parallèles dans les prises de décisions macro-économiques. Il y a, bien sûr, des décideurs macro-économiques, mais ce sont des fonctionnaires publics qui doivent répondre à un large éventail de pressions et de contraintes, et pas seulement aux simples critères économiques, lorsqu'ils conçoivent et mettent en œuvre la politique macro-économique.

La politique macro-économique intervient aussi d'une manière subtile et souvent irréversible. Les économistes ont l'habitude de pouvoir faire jouer les leviers politiques aussi bien dans un sens que dans l'autre et ils s'attendent à ce que les décideurs répondent à la marge. Les élasticités d'offre et de demande fonctionnent dans les deux sens, mais la réponse aux changements de politique macro-économique n'est pas aussi directe. Les espérances et un certain sens du futur sont des composants inhérents à cette réponse, car le rôle de la politique générale est de maintenir l'économie d'une nation sur une quille régulière, allant dans la bonne

direction et réalisant des progrès réels. En bref, la macro-politique engendre l'environnement dans lequel se crée le développement économique.

Cet environnement n'est pas seulement une succession de décors politiques à court terme, mais peut être plus justement conçu comme faisant partie de l'évolution historique, où les décideurs ont une mémoire et font des prévisions. La mémoire entraîne une dichotomie aiguë dans ce que la politique macro-économique peut accomplir. Elle peut être responsable de la création d'un environnement de méfiance, de risques élevés pour les investissements et d'horizons temporels très courts pour les décideurs. Elle peut, en fait, arrêter le processus de croissance économique presque du jour au lendemain.

La politique macro-économique ne peut pas facilement recréer l'environnement de croissance une fois que sa structure fragile a été ébranlée. Regagner la confiance des investisseurs petits ou importants, étrangers ou nationaux, exige un engagement de longue haleine portant sur les incitations aux investissements qui génèrent peu de recettes à court terme. Souvent, les responsables politiques ne peuvent pas résister aux pressions exercées pour obtenir des résultats immédiats. Ils répondent avec des actions qui menacent encore plus la confiance même qu'ils doivent gagner.

Le système alimentaire a un enjeu majeur dans ce processus. La macro-économie est bien éloignée des problèmes soulevés par le retard d'une livraison de céréales, mais c'est la transformation structurelle du système alimentaire lui-même qui fournit une réponse soutenue à ces problèmes. Cette transformation est intimement liée au développement du reste de l'économie, qui dépend de la compétence et de la continuité dans la conception de la politique macro-économique.

Note Bibliographique

Il existe une vaste littérature sur la macro-économie, mais elle ignore presque complètement la nourriture et l'agriculture. De même, la plus grande partie de la littérature sur la politique alimentaire et agricole se limite à un micro-foyer économique et n'examine pas l'environnement général dans lequel le secteur alimentaire doit se développer. Les références citées ici font remarquer les exceptions, mais elles n'offrent qu'un guide de la littérature sur la politique macro-économique qui se rattache aux problèmes de politique alimentaire discutés dans ce chapitre et de celle concernant la nourriture et l'agriculture qui pose ces questions macro-économiques.

Les quatre secteurs fondamentaux de la macro-politique – politique budgétaire, politique fiscale et monétaire, politique des prix et termes de l'échange rural-urbain – sont placés dans un contexte de développement économique dans un ouvrage patronné par le Harvard Institute for International Development, S. Malcolm Gillis, Dwight H. Perkins, Michael Roemer et Donald R. Snodgrass, *Economics of Development* (New York: Norton, 1983). De nombreux problèmes théoriques reliant les macro-sujets discutés ici sont traités en détail dans un livre par Rudiger Dornbusch, *Open Economy Macroeconomics* (New York, Basic Books, 1980). Une récapitulation utile des modèles conventionnels disponibles à l'usage des analystes de la politique générale se trouve dans Lance Taylor, *Macro Models for Developing Countries* (New York: McGraw-Hill, 1980). Le chapitre 5 du livre de Taylor contient un modèle nommé «politique des prix et la nourriture que les gens consomment» et conclut: «le meilleur moyen de résumer... est d'observer que, comme beaucoup d'interventions générales, les changements dans la politique des prix alimentaires coupent avec plus d'un tranchant... Cette conclusion... met l'accent sur un important corollaire: les tentatives «de fixer les justes prix» peuvent, bien sûr avoir des effets positifs sur la production et sur l'efficacité économique mais leurs conséquences négatives sur la répartition des biens pour certains groupes de la population risquent d'être importants». Le livre de Taylor tend à être construit sur des bases ricardiennes et keynésiennes plutôt qu'à partir d'une approche néo-classique d'équilibre du marché, mais il offre une vision très forte, qu'on ne trouve dans aucun autre ouvrage, de la manière de penser clairement aux macro-problèmes, y compris ceux concernant la nourriture et l'agriculture, dans un contexte de développement.

Les politiques budgétaires et leur relation avec les politiques fiscales et monétaires sont résumées dans W.M. Corden, *Trade Policy and Economic Welfare* (Oxford: Clarendon Press, 1974), en particulier pages 58-87, et sont traitées de manière plus approfondie dans John F. Due et Ann F. Friedlaender, *Government Finance: Economics of the Public Sector* (Homewood, Ill.: Richard D. Irwin, 1973), et dans John F. Due, *Indirect Taxation in Developing Countries* (Baltimore, Md: Johns Hopkins University Press, 1970).

C. Peter Timmer a été le premier à utiliser le terme «macro-prix», dans un essai «Public Policy for Improving Technology Choice», Discussion Paper n°84 (Cambridge, Mass.: Harvard Institute for International Development, mars 1980), où leur impact sur le secteur rural et sur les stratégies de développement appropriées était traité dans un contexte ininterrompu de prise de décisions entre les niveaux micro- et macro-économiques. La littérature sur chaque macro-prix individuellement est étendue. Une approche théorique de la politique des taux de change est développée de manière exhaustive dans W.M. Corden, *Inflation*,

Exchange Rates and the World Economy (Oxford: Oxford University Press, 1977). Des ouvrages complémentaires comprennent Richard E. Caves et Ronald W. Jones, *World Trade and Payments: An introduction* (Boston: Little, Brown, 1981); et Charles P. Kindleberger et Peter H. Lindert, *International Economics* (Homewood, Ill.: Richard D. Irwin, 1978). Des preuves empiriques de la théorie de la parité du pouvoir d'achat se trouvent dans Ronald I. McKinnon, *Money in International Exchange: The Convertible Currency System* (New York: Oxford University Press, 1979); des effets d'une dévaluation dans Richard N. Cooper, «Currency Devaluation in Developing Countries», *Essays in International Finance*, n°86 (Princeton: N.J.: Princeton University, juin 1971); et de la taxe implicite sur l'agriculture engendrée par un taux de change surévalué dans Ian Little, Tibor Scitovsky et Maurice FG. Scott, *Industry and Trade in Some Developing Countries* (London: Oxford University Press, 1970).

L'approche suivie ici pour analyser la politique des taux d'intérêt est largement basée sur deux ouvrages féconds, Ronald I. McKinnon, *Money and Capital in Economic Development* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1973), et Edward S. Shaw, *Financial Deepening in Economic Development* (New York: Oxford University Press, 1973). Les preuves empiriques des liens entre les taux positifs d'intérêt réels, l'intensification financière et la croissance économique sont présentées par Hang-Sheng Cheng, «Financial Deepening in Pacific Basin Countries», *San Francisco Federal Reserve Economic Review* (été 1980).

Une récapitulation particulièrement utile des politiques financières se trouve dans un numéro spécial, «National and International Aspects of Financial Policies in LDCs», *World Development*, vol. 10, n°9 (septembre 1982). L'essai par John Williamson dans ce volume, «On the Characterization of Good Economic Policy: Is There a Consensus?» suggère quatre règles politiques qui paraissent être cohérentes avec les thèmes principaux de ce chapitre: «(1) la poursuite de l'efficacité micro-économique, pour placer l'économie à la frontière; (2) le maintien d'une position anti-inflationniste efficace, bien que pas forcément rigide; (3) le maintien continu d'un équilibre interne (entre demande globale et offre globale); et (4) la poursuite à moyen terme d'un objectif d'équilibre réel (des paiements) réalisé grâce à l'épargne et la productivité» (page 695).

La discussion sur la formation du niveau des salaires s'appuie sur une littérature aussi vaste que la littérature sur le développement économique elle-même, basée comme celle-ci sur les modèles d'excédent de main-d'œuvre et sur la disponibilité de main-d'œuvre rurale à des salaires de subsistance. Une récapitulation récente place ce sujet tout entier dans une perspective historique et analytique et met l'accent sur l'énorme complexité de la détermination des salaires ruraux: Hans P. Binswanger et Mark R. Rosenzweig, *Contractual Arrangements, Employ-*

ment and Wages in Rural Labor Markets: A Critical Review (New York: Agricultural Development Council, 1981). Un livre par John Connel et Michael Lipton, *Assessing Village Labor Structures in Developing Countries* (New Delhi: Oxford University Press, 1977), discute les répercussions des marchés ruraux du travail sur la migration des régions rurales vers les zones urbaines. Deux livres offrent des vues très utiles sur les effets généraux de la macro-politique (et des macro-prix) sur le choix des techniques, la création d'emplois et l'impact final sur le soulagement de la pauvreté. A.K. Sen, *Employment, Technology and Development* (London: Oxford University Press, 1975), présente une perspective théorique intégrée sur le sujet, alors que Gary S. Fields, *Poverty, Inequality, and Development* (Cambridge: Cambridge University Press, 1980), est la meilleure récapitulation disponible des preuves empiriques de l'impact de la politique générale sur la répartition des revenus et sur la réduction de la pauvreté.

Durant plus de deux décennies, les travaux de Bruce F. Johnston et de John W. Mellor ont fourni des vues et des preuves sur les liens existant entre l'agriculture et le développement du reste de l'économie. Leur article en commun de 1961, «The Role of Agriculture in Economic Development», *American Economic Review*, vol. 51 (septembre 1961), pages 566-595, commença le long processus consistant à penser au secteur agricole comme un facteur de développement potentiellement positif plutôt que comme un dépôt de ressources dans lequel puiser suivant le bon plaisir des planificateurs nationaux intéressés par l'industrialisation. Le texte de Mellor, *The Economics of Agricultural Development* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1966), développa plusieurs de ces thèmes empiriquement et analytiquement. Les chapitres sur «L'Agriculture et la Formation de Capital» «L'Agriculture et les Devises Etrangères», et «L'Augmentation du Bien-Etre Rural» s'appliquent toujours directement aux problèmes généraux discutés ici. Un livre qui fait la synthèse de la plupart des réflexions de Johnston, réalisé conjointement avec Peter Kilby, un économiste industriel, est *Agriculture and Structural Transformation: Economic Strategies in Late-Developing Countries* (New York: Oxford University Press, 1975). L'ouvrage de Johnston-Kilby se préoccupe particulièrement du choix des technologies discuté ici et des politiques appropriées pour parvenir à une utilisation efficace des ressources. Un ouvrage similaire par Mellor, *The New Economics of Growth* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1976), identifie, à la fois conceptuellement et empiriquement, les liens importants entre les résultats agricoles et la croissance macro-économique globale. Un essai par Graciela Chilchilnisky et Lance Taylor, «Agriculture and the Rest of the Economy: Macro Connections and Policy Restraints», *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 62, n°2 (mai 1980), pages 303-09, présente

un cadre de statistique comparative pour aborder ces problèmes, principalement dans le contexte de l'Amérique latine.

Le modèle des liens macro-micro et les preuves empiriques qui ont permis une compréhension de l'impact des prix du pétrole sur les termes de l'échange rural-urbain sont présentés dans C. Peter Timmer, «Energy and Structural Change in the Asia-Pacific Region: The Agricultural Sector», Discussion Paper n°140 (Cambridge, Mass.: Harvard Institute for International Development, décembre 1982).

Les conséquences des distorsions macro-économiques et d'une réforme générale commencent à être documentées dans une littérature qui se développe rapidement. Une analyse des preuves empiriques comparatives des importantes relations entre les politiques macro-économiques et le développement se trouve dans deux volumes publiés dans la série «Foreign Trade Regimes and Economic Development», pour le National Bureau of Economic Research (Cambridge, Mass.: Ballinger Press): Anné O. Krueger, *Liberalization Attempts and Consequences*, vol. 10 (1978), et Jagdish Bhagwati, *Anatomy and Consequences of Exchange Control Regimes*, vol. 11 (1978). Les résultats de ces livres et d'autres travaux récents sur ce sujet sont récapitulés et développés dans Ronald I. McKinnon, «Foreign Trade Regimes and Economic Development: A Review Article», *Journal of International Economics*, vol. 9 (1979), pages 429-52. Un débat animé sur les effets réels de réformes générales rigoureuses occasionnées par les crises de la dette extérieure sur les économies en développement, ainsi qu'une discussion plus générale de la théorie de stabilisation économique et des expériences politiques comparatives, est contenu dans William R. Cline et Sidney Weintraub, éditeurs, *Economic Stabilization in Developing Countries* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1981).

6

La Macro-Politique Alimentaire

La politique des pouvoirs publics est le facteur-clef de la solution au problème de la faim. Cette faculté de la politique de pouvoir influencer la vie et le bien-être d'un grand nombre de gens explique largement la dominance d'idées et d'idéologies, plutôt que d'expérience et de résultats empiriques, dans les tentatives d'amélioration de la sécurité alimentaire générale et dans les efforts de certains pays pour réduire le nombre de gens qui ont faim. Une meilleure compréhension du système alimentaire mondial et du potentiel de la politique alimentaire intérieure peut aider à combler cet écart important entre les idées et les résultats réels.

Ce livre concerne la formation de la politique alimentaire intérieure. Bien que les conditions de l'environnement économique international conditionnent les options et influencent les résultats de la propre économie d'une nation, la possibilité la plus immédiate d'améliorer la vie des pauvres d'une manière soutenue réside dans des politiques alimentaires intérieures efficaces. Les chapitres 2, 3 et 4 ont rassemblé les composants sectoriels de ces politiques; le chapitre 5 les a placés dans un contexte macro-économique. Avec ces pièces et cette perspective à leur disposition, les analystes devraient pouvoir former une image cohérente de la politique alimentaire d'un pays telle qu'elle se présente, ainsi que des effets des politiques et des programmes ayant d'autres objectifs qui empiètent sur cette politique. Le but est de comprendre comment tous les fils des politiques et des programmes nationaux affectent le système alimentaire – la production, la consommation, la commercialisation et, en particulier, les prix alimentaires pour les agriculteurs et pour les consommateurs.

Les systèmes alimentaires sont formés de producteurs et de consommateurs très variés reliés par un réseau de marchés qui fonctionnent dans un contexte macro-économique et international. La diversité des producteurs et des consommateurs est importante pour la conception de politiques alimentaires efficaces. La plus grande partie de l'analyse au